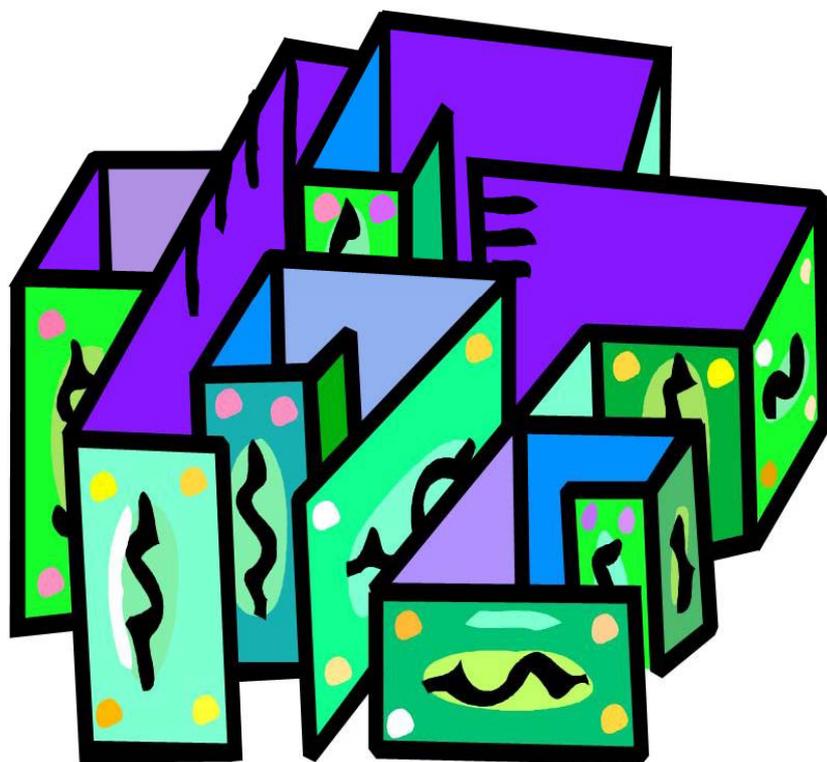




Federazione Lavoratori della Conoscenza CGIL



Il punto sull'attuazione della legge 53/'03 2005-2006

Per saperne di più
27 schede su tutti i principali argomenti

www.flcgil.it

INDICE

Presentazione	pag. 3
Nota redazionale <i>referimenti al sito www.flcgil.it</i>	pag. 4
Capitolo 1	
Il decreto sul primo ciclo	
1.1 Il tutor e l'insegnante prevalente	pag. 5
1.2 I libri di testo	pag. 7
1.3 Le Indicazioni Nazionali	pag. 9
1.4 Il portfolio	pag. 11
1.5 L'anticipo nella scuola dell'infanzia	pag. 13
1.6 L'anticipo nella scuola primaria	pag. 15
1.7 La personalizzazione	pag. 17
1.8 Il tempo pieno e il tempo prolungato	pag. 19
1.9 La scheda di valutazione	pag. 21
Capitolo 2	
Gli altri decreti emanati	
2.1 L'alternanza scuola-lavoro	pag. 23
2.2 Il diritto dovere	pag. 25
2.3 L'Invalsi	pag. 27
Capitolo 3	
I decreti in via di emanazione	
3.1 Il decreto sul secondo ciclo	pag. 29
3.2 La formazione iniziale e il reclutamento (art.5)	pag. 31
Capitolo 4	
Gli "atti" che ne rafforzano l'attuazione	
4.1 Gli organici	pag. 33
4.2 Le risorse per l'attuazione della Legge 53/03	pag. 35
4.3 I percorsi sperimentali triennali	pag. 37
4.4 Il completamento a 18 ore	pag. 39
4.5 L'Educazione degli Adulti	pag. 41
Capitolo 5	
Le norme "precedenti" ancora in vigore	
5.1 L'autonomia scolastica e il POF	pag. 43
5.2 L'obbligo formativo	pag. 45
5.3 Le competenze dei dirigenti scolastici	pag. 47
5.4 I servizi scolastici	pag. 49
Capitolo 6	
Le sedi delle decisioni	
6.1 La contrattazione nazionale e la legge 53/03 (art. 43 CCNL)	pag. 51
6.2 La contrattazione di scuola e la legge 53/03 (art.6 CCNL)	pag. 53
6.3 Gli organi collegiali	pag. 55
Capitolo 7	
L'azione legale	
7.1 Ricorsi e sospensive	pag. 57

Presentazione

Anno scolastico 2005-'06: l'ultimo anno di questa legislatura perché nel 2006 il Paese sarà chiamato alle urne per rinnovare il Parlamento.

Un anno importante perché sarà necessario impedire che sulla scuola pubblica si addensino troppi guasti come risultato dell'attuazione della Legge 53/'03.

Il Governo, in evidente difficoltà su tutti i fronti, punito nella valutazione delle sue scelte scolastiche dalla percentuale più alta di dissenso dei cittadini quando giudicano la realizzazione delle sue politiche, cercherà sulla scuola di conseguire un qualche "risultato" per ridurre un fronte del dissenso che, secondo attendibili rilevazioni, si attesta fra i lavoratori del nostro comparto su una percentuale superiore al 70%.

Un bilancio spassionato ci porta a dire che quella legge, presentata come una riforma epocale, si è appesantita ben presto delle critiche e dell'opposizione che un po' da tutti i settori sono arrivati ed è pressocchè bloccata.

La scuola, la società civile, il mondo della cultura, i mezzi di informazione, le istituzioni e gli enti locali: luoghi e situazioni che sono entrati in campo per fermare una Legge sbagliata.

Anche chi aveva aperto un credito alle promesse del Ministro Moratti ha pian piano cambiato parere di fronte alla realtà dei fatti depurati dalla propaganda e chiuso il libro dei sogni che più volte è stato spacciato come realtà.

A ben vedere parti consistenti e fondamentali di un disegno di privatizzazione della nostra scuola non sono passate. In questo risultato il nostro ruolo è stato molto importante.

Questo è un bene per il Paese perché altrimenti avremmo avuto già ora una scuola più povera.

Ma di danni l'azione del Ministro ne ha fatti. Scuole più povere di risorse; una conflittualità fortissima che non ha risparmiato l'uso delle minacce; tanta incertezza e caos; un lavoro tutti i giorni più pesante e privo di un senso fra carte ed adempimenti.

Con queste schede intendiamo offrire una informazione aggiornata su tutti i punti che riguardano l'attuazione della Legge 53/'03 ed i suoi effetti sulla scuola.

Sono state pensate e scritte per informare, per orientare, per consigliare.

Sì, perché, nonostante il Ministro, le nostre scuole stanno facendo un lavoro ottimo e ciò grazie a centinaia di migliaia di persone che ogni giorno consentono, con il loro impegno, alla nostra scuola di funzionare.

Mentre richiamiamo questo grande impegno del quale il nostro Paese deve essere fiero, assicuriamo che continueremo ad essere al fianco delle lavoratrici e dei lavoratori della scuola, cioè al fianco di tutti coloro che si battono per una scuola laica, pubblica, di qualità, per tutte e per tutti.

Questo è l'impegno che ribadiamo. Questo, e niente di meno.

Buon lavoro

Roma, 31 agosto 2005

Enrico Panini

NOTA REDAZIONALE

riferimenti al sito www.flcgil.it

Dal 4 luglio 2005 è attivo il nuovo portale della Federazione Lavoratori della Conoscenza Cgil e, da questa data, le notizie e i materiali d'informazione sono inseriti nel nuovo sito, con una nuova sistemazione più completa e funzionale.

E' stato rinnovato anche il sistema di ricerca (accesso dalla colonna a sinistra della nuova Home page) che, ovviamente, individua le notizie inserite (o risistemate) nel nuovo sito.

Lo spazio "Scuola" (accesso dalla barra centrale della Home page) del portale www.flcgil.it contiene, inoltre, sia le nuove rubriche specifiche (ad es. Legge 53/03, Infanzia, Primo ciclo, Secondo ciclo, Educazione permanente, Conferenza Stato-Regioni, Intese MIUR-Regioni), attraverso le quali è possibile consultare vecchie e nuove news, sia un link al vecchio sito www.cgilscuola.it per consultare i materiali ancora non reinseriti nel nuovo sito.

In questo modo è possibile accedere alle Rubriche specifiche per documentarsi e approfondire i temi trattati da ciascuna scheda.

I due precedenti monografici sulla legge 53/03 "Il punto sull'attuazione della legge 53" e "Gennaio, mese di iscrizioni a scuola", pubblicati rispettivamente il 21 settembre 2004 e il 5 gennaio 2005, sono consultabili nelle rubriche "Legge 53/03" e "Primo ciclo" dello spazio "scuola" del nuovo portale.

1.1 Il tutor e l'insegnante prevalente

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Secondo il Decreto Legislativo 59/04 l'insegnante tutor concorre prioritariamente ad assicurare le finalità della scuola e concentra su di sé competenze essenziali oggi appartenenti alla funzione di ogni docente (orientamento, tutorato, documentazione dei percorsi educativi, relazione con le famiglie e il territorio, coordinamento delle attività). Nei primi tre anni della scuola primaria dovrebbe assicurare un'attività di insegnamento agli alunni non inferiore alle 18 ore settimanali.

Recentemente è invalsa l'abitudine di usare più propriamente il termine "tutor morattiano". Con ciò si intende riconoscere il valore delle funzioni tutoriali, positivamente in uso in diverse sperimentazioni storiche di scuola secondaria, distinguendole dall'accentramento di tutte le funzioni in un unico docente e dal delinearci di una figura gerarchicamente sovraordinata.

A che punto è

La figura del tutor è materia che riguarda il contratto collettivo nazionale di lavoro. Lo ha dovuto riconoscere anche il Ministro che, sulla spinta della diffusa e tenace mobilitazione delle organizzazioni sindacali e del mondo della scuola, è stato costretto ad aprire il confronto contrattuale previsto dall'art. 43 del CCNL (vedi scheda 6.1). La trattativa, aperta alla fine di agosto 2004 non si è ancora conclusa: l'ultimo incontro risale al novembre 2004.

Nel corso dell'a. s. 2004/05 il contenzioso sull'attivazione del tutor si è espresso anche attraverso le vie legali. Nel febbraio 2005 una sentenza del tribunale di Salerno ha condannato per comportamento antisindacale un dirigente scolastico che aveva provveduto all'individuazione dei docenti cui assegnare l'incarico in assenza di criteri indicati dal Collegio Docenti e senza informazione alle RSU.

Nello stesso mese il TAR di Lecce ha accolto il ricorso di un gruppo di genitori di alunni delle classi successive alla prima che ritenevano illegittima l'applicazione del decreto 59/04 e l'introduzione del tutor, poiché questo sconvolgeva il modello didattico-organizzativo con cui gli alunni avevano intrapreso il percorso scolastico e non dava seguito al principio di continuità didattica.

Indagini promosse dall'amministrazione scolastica e rilevazioni condotte da FLC Cgil documentano che l'introduzione del tutor morattiano non è condivisa dalla stragrande maggioranza della categoria e che la sua diffusione si attesta sul 18% (dati delle Direzioni regionali).

Nel contempo, tuttavia, in alcune realtà scolastiche si è ritenuto che fosse obbligo introdurre, se non il tutor, almeno l'insegnante prevalente che svolge 18 ore di insegnamento in una stessa classe con pesanti ricadute nella gestione concreta dell'attività e delle relazioni.

Le nostre valutazioni

Noi siamo contrari al tutor morattiano. L'introduzione del **tutor** è in obiettivo contrasto con l'unitarietà della funzione docente prevista dal contratto di lavoro, perché determina due tipi di insegnanti con diversa responsabilità e dignità professionale. Ciò mette a rischio la libertà di insegnamento (la subordinazione del docente non tutor contrasta con l'autonomia professionale) e determina condizioni sfavorevoli per la qualità dell'offerta formativa. Si

modifica profondamente il modello di organizzazione didattica, cancellando il gruppo docente corresponsabile fondato sulla assunzione condivisa di responsabilità e sulla collaborazione reciproca, cioè un modello di organizzazione didattica teso a garantire arricchimento e specializzazione nei vari ambiti disciplinari e, al tempo stesso, unitarietà nel percorso formativo. Con il tutor ritorna l'insegnante "tuttologo"; si elimina la contemporaneità docente, si prevede solo insegnamento frontale, azzerando le possibilità di flessibilità organizzativa. La pluralità docente, privata della corresponsabilità e della pari dignità professionale dei docenti, entra in conflitto con l'unitarietà del progetto educativo.

L'insegnante **prevalente**, con un numero variabile di ore di presenza nella stessa classe, è una modalità organizzativa già adottata da molte scuole, prima dell'entrata in vigore della legge 53/03, in relazione a proprie valutazioni e scelte di merito. Le modalità organizzative sono infatti una prerogativa della scuola autonoma e rispondono a logiche di coerenza rispetto al piano dell'offerta formativa. Non esiste tuttavia alcun obbligo di adottare la prevalenza oraria, né di adottarla con 18 ore di insegnamento in una stessa classe, poiché questo non è contemplato neppure dal decreto legislativo 59/04 che si riferisce sempre ad alunni e gruppi di alunni e mai a una sola classe.

La presenza in una stessa classe di un docente per 18 ore settimanali fa sì che il prevalente assuma di fatto il ruolo dell'insegnante unico, relegando gli altri docenti in posizione subalterna e dequalificata, da momento che per le difficoltà organizzative i residui orari sono spesso assegnati senza tener conto delle aggregazioni in ambiti e delle competenze di ciascuno.

Che fare

Sulla base delle prerogative assegnate dal Regolamento sull'autonomia (*vedi scheda 5.1*) e dal Contratto (*vedi scheda 6.1*), sono le scuole che decidono quali sono le modalità di organizzazione più idonee e più funzionali in merito alla realizzazione del piano dell'offerta formativa. Fino a che non si sarà raggiunta un'intesa contrattuale sul tutor, ogni decisione sulle materie oggetto di trattativa è e deve essere sospesa. Di conseguenza, anche se il Collegio Docenti avesse già stabilito i criteri per l'assegnazione dell'incarico tutoriale, l'attivazione della relativa delibera deve essere subordinata alla conclusione della trattativa.

La decisione di attribuire ad un docente una prevalenza oraria nella classe non è ascrivibile all'applicazione del decreto 59/04, ma all'autonoma decisione dell'istituzione scolastica in coerenza con l'organizzazione che si è data. Così pure la quantificazione della prevalenza è oggetto di decisione autonoma. La prevalenza non comporta una diminuzione delle ore di insegnamento a favore di attività connesse all'insegnamento: questo non è previsto dal CCNL che tiene distinti i due orari e non li considera intercambiabili.

1.2 I libri di testo

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Con la circolare n. 46 del 22 aprile 2005, il MIUR ha dettato le nuove disposizioni per l'adozione dei libri di testo nella scuola elementare e nelle prime due classi della scuola media, prevedendo, in continuità con la CM 38/04, che i testi adottati debbano essere coerenti con le Indicazioni Nazionali (*vedi scheda 1.3*), sulla base dell'assunto che queste sostituiscano i programmi di insegnamento della scuola primaria e della scuola media. I Dirigenti Scolastici sono richiamati al compito improprio di vegliare perché tale coerenza venga rispettata.

La dotazione libraria prevede un unico volume per la prima elementare ("Libro della prima classe"), un "sussidiario" per la seconda e la terza elementare, e due sussidiari ("Sussidiario dei linguaggi" e "Sussidiario delle discipline") per la quarta e la quinta elementare. Per quest'ultima classe è ancora possibile utilizzare i testi in uso precedentemente, che le Case Editrici integreranno poi con fascicoli successivi di storia e geografia coerenti con le Indicazioni Nazionali.

A questi si aggiungono: un "libro d'inglese" per le prime tre classi e un "libro della lingua straniera" per le ultime due classi, più due volumi, uno in prima e uno in terza, di religione detti "libro di religione".

Per la scuola media, gli editori devono presentare solo il primo e il secondo volume dei corsi a carattere pluriennale (storia, geografia, ecc). Nulla di nuovo invece per le adozioni dei testi relativi alla terza media e a tutta la scuola secondaria superiore.

Con Decreto Dirigenziale del 3 giugno 2005 vengono fissati i prezzi massimi dei libri che non devono superare l'importo complessivo di € 142,03.

La normativa di riferimento per l'adozione dei libri di testo è nel testo unico del 1994 (DL 16/4/94 n. 297), articoli dal 151 al 158. Ma importanti riferimenti normativi sono anche la Costituzione con l'art. 33 sulla libertà d'insegnamento e il DPR 275/99 sull'autonomia scolastica, articoli 4 e 5, che affermano che l'adozione dei libri di testo deve essere coerente con il POF.

A che punto è

L'applicazione delle norme che riguardano il primo ciclo di istruzione, compresa dunque l'adozione dei libri di testo, sta per giungere a regime. Con il prossimo anno scolastico quattro classi della scuola elementare e due classi della scuola media sono interessate alle novità legislative. Con l'anno scolastico 2006/07 si completerà il ciclo.

Anche quest'anno molte scuole stanno facendo i conti con le problematiche poste dalla scelta di fare adozioni alternative per sfuggire all'imposizione di libri di testo i cui contenuti si richiamano alle Indicazioni Nazionali: testi che non hanno alcun carattere di ufficialità e che dal punto di vista dei contenuti e delle scelte compiute hanno raccolto critiche durissime dalla comunità scientifica e dalle scuole.

Le nostre valutazioni

Anche quest'anno il Ministro non ha perso occasione per esercitare una indebita pressione sulle libertà e le prerogative dei Collegi dei docenti (*vedi scheda 6.3*), attraverso atti autoritari e illegittimi. Continua infatti ad affermare, in spregio alla realtà dei fatti e alla correttezza procedurale, che le Indicazioni Nazionali (*vedi scheda 1.3*) hanno sostituito i programmi di insegnamento della scuola elementare e della scuola media, mai abrogati, mentre le Indicazioni sono atti provvisori mai resi definitivi. Cerca poi di utilizzare i Dirigenti Scolastici

in funzione di sorveglianti delle decisioni del Collegio Docenti e invita i docenti delle classi V a operare scelte di testi per le classi successive alla prima, esautorando così i docenti delle classi stesse!!

Che fare

Su questo tema c'è una totale autonomia dei docenti (*vedi scheda 5.1*).

Vanno sostenute le decisioni che sono frutto dell'esercizio dell'autonomia e quelle che tendono a mettere in campo una scuola colta contro limiti e censure delle Indicazioni.

Occorre sostenere con coerenza che, se il progetto di scuola è prerogativa della libera determinazione dei docenti, nell'ambito dei principi generali sanciti dallo Stato e dalla Costituzione, anche il libro di testo, che con essi deve essere raccordato, non può essere imposto. Forti dei poteri dell'autonomia, cominciamo a prepararci per le scelte del prossimo anno.

1.3 Le Indicazioni Nazionali

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Tra i Regolamenti attuativi della Legge 53/03 è previsto quello per la "Individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale", cioè sostanzialmente i futuri programmi nazionali.

I Regolamenti, per essere emanati, devono seguire un iter preciso. La bozza di Regolamento che predispose il Ministro, dovrà essere (lo prescrive la Legge 53/03) fatta di intesa con la Conferenza Unificata Stato-Regioni, poi sottoposta al parere delle Commissioni Parlamentari, successivamente al parere del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti (art.117, comma II, Legge 400/88), poi, ai sensi del Regolamento sull'Autonomia (art.8 D.P.R. 275/99), anche al parere del Consiglio Nazionale della P.I. .

Le materie da regolamentare ai sensi dell'art.7 della Legge 53/03 sono, anche se in forma leggermente diversa, indicate anche nell'art. 8 del DPR 275/99: definizione di obiettivi generali e specifici; discipline e attività costituenti la quota nazionale dei curricoli e relativo monte ore annuale; orario obbligatorio annuale complessivo dei curricoli; standard relativi alla qualità del servizio; indirizzi generali per la valutazione degli alunni.

Tutto questo iter non è mai stato percorso e quindi le attuali Indicazioni Nazionali, che non sono prescrittive, rappresentano niente di più che un documento come tanti.

A che punto è

Sul versante giuridico, non ci sono novità , ma è utile ribadire che:

- 1) Le Indicazioni Nazionali allegate in via transitoria al D.l.vo 59/94 non sono assimilabili in nessun modo ai Regolamenti attuativi (nella sostanza, programmi nazionali) che per essere emanati devono seguire un preciso iter.
- 2) Perciò **non hanno valore prescrittivo**, come del resto ribadito nello stesso testo, con le stesse espressioni per ben due volte (Allegato B e Allegato C).

Sul versante politico-istituzionale, c'è invece un importante segnale che viene dalla Bozza di decreto della secondaria superiore (*vedi scheda 3.1*). Infatti, nel Capo IV (Raccordo e continuità tra il primo e il secondo ciclo), agli artt. 23, 24, 25 e 26, troviamo disposizioni che investono la scuola primaria e la secondaria di primo grado. In particolare, vengono sostituite le Indicazioni nazionali relative agli OSA della lingua inglese, della seconda lingua comunitaria e delle scienze con nuovi allegati.

Le nostre valutazioni

La nostra contrarietà non scaturisce solo dal mancato rispetto dei percorsi stabiliti dalla legge per l'assunzione delle Indicazioni, ma anche dal contenuto e dalle scelte che rappresentano un grave arretramento sul versante della qualità.

Fermo restando che ci troviamo ancora di fronte ad una Bozza, con tutte le conseguenze del caso, ci sembra importante rimarcare **l'operazione politica** che emerge: ancora una volta si interviene sulla scuola del primo ciclo, con un'evidente forzatura che trasforma un campo squisitamente metodologico-didattico in un terreno di scorribande sugli ordinamenti e sui contenuti disciplinari. Inoltre, si continua pervicacemente a far passare per decretazione materie che dovrebbero essere oggetto di Regolamenti con l'iter previsto dalla stessa legge 53/03. Un'operazione giuridicamente avventata non si autolegittima se viene ripetuta (al contrario di quello che succede in algebra, il prodotto di due negativi non fa un positivo...).

Che fare

Ribadito che le Indicazioni Nazionali non hanno valore prescrittivo, preso atto che restano un “obiettivo politico sensibile” per questo governo, che, evidentemente, investe in immagine per accreditare l’idea di una “riforma a tutto tondo”, si tratta di contrastare strategicamente l’intera operazione.

La chiave di volta, in questa fase delicata di “resistenza oppositiva-propositiva”, è sicuramente l’autonomia scolastica (*vedi scheda 5.1*), per i profili istituzionali, giuridici e culturali-professionali che la connotano. In questa autonomia hanno trovato un sicuro punto di forza e di riferimento le scuole che hanno fatto resistenza militante all’attuazione della cosiddetta riforma; i risultati migliori si hanno quando lo strumento giuridico-formale ha incrociato le buone pratiche, rivisitate e rafforzate dalla riflessione professionale e dal protagonismo della collegialità attraverso il lavoro cooperativo. L’intreccio di questi elementi è la strada da percorrere anche adesso.

L’autonomia scolastica, con particolare riferimento all’autonomia metodologico-didattica, di sperimentazione e di ricerca (cfr. il D.P.R. 275/’99) supporta efficacemente le scelte collegiali rispetto ai contenuti (Programmi 1979 per la Scuola media, 1985 per la Scuola elementare, Orientamenti 1991 per la Scuola dell’Infanzia). Permette inoltre l’articolazione organica e unitaria del tempo scuola, con un saldo riferimento ai modelli orari del tempo normale, del tempo pieno, del tempo prolungato. Lo strumento di azione professionale resta la programmazione educativo-didattica, che va salvaguardata in tutti i suoi “passaggi”; è essenziale, per dirla in chiaro, che le sue fasi operative abbiano referenti e titolarità precise (dal Collegio, ai dipartimenti, ai team, ai consigli di classe) per evitare che sia affidata alla gestione di non meglio identificate “équipes”.

Il medesimo richiamo all’autonomia non meno che alle buone pratiche, vale per le metodologie di lavoro, in cui l’adozione di diversi modelli di programmazione è uno dei terreni privilegiati in cui si esprime e si realizza la libertà di insegnamento. L’attività didattica non può essere vincolata al formulario (peraltro assai discutibile, dal punto di vista dei fondamenti pedagogici...) contenuto nelle Indicazioni nazionali. Diversamente, ci troveremmo di fronte al più “alieno” dei prodotti perversi di questa riforma: la pedagogia e la didattica di stato.

1.4 Il portfolio

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Secondo le Indicazioni Nazionali (*vedi scheda 1.3*) il portfolio delle competenze individuali è una raccolta di documenti organizzati che risponde alla duplice funzione di documentazione del percorso formativo e di certificazione delle competenze acquisite da ciascuno studente.

In realtà per ciascuna delle due funzioni dovrebbero predisporre due diversi strumenti: uno per la documentazione, pensato ed elaborato dai collegi docenti, dato il suo carattere funzionale all'attività di insegnamento-apprendimento e alla valutazione formativa; l'altro per la certificazione, predisposto dal Miur. (*vedi scheda 1.9*)

Allo stato attuale non esiste, a livello nazionale, un modello-tipo di portfolio.

Le norme emanate con il Decreto 59/04 non entrano nel dettaglio dello strumento portfolio, che viene trattato solo nelle Indicazioni Nazionali.

A che punto è

In questa fase vi è ancora molta confusione. Il Miur non ha ancora emanato lo specifico decreto sulla valutazione degli apprendimenti degli studenti previsto dalla stessa Legge 53/03 e se la CM 85/04 elenca separatamente come due diversi strumenti il portfolio e la scheda di valutazione, in molti altri documenti le due funzioni vengono mescolate.

Recentemente il Miur ha affidato agli Irre un percorso di sperimentazione attraverso cui raccogliere le esperienze più significative messe in atto dalle scuole a proposito di portfolio per giungere, dopo le opportune riflessioni ed analisi, all'elaborazione di un modello da proporre alla libera valutazione di tutte le scuole.

L'incertezza dei riferimenti ha infatti prodotto la proliferazione di modelli diversi, talvolta complessi e ridondanti o addirittura al limite della violazione della riservatezza.

Per quest'ultimo motivo è stato interpellato il Garante per la protezione dei dati personali che si è pronunciato elencando i principi da tenere in considerazione e le prescrizioni da osservare nella compilazione del portfolio. Ha inoltre invitato il Miur ad adottare, entro il 31 dicembre 2005, uno schema di regolamento per l'indicazione dei dati sensibili che è possibile raccogliere e per le modalità del loro trattamento da parte delle scuole, da sottoporre al preventivo parere del Garante.

Le nostre valutazioni

La FLC Cgil è impegnata a far sì che il Miur emani disposizioni precise riguardanti i documenti atti alla certificazione.

Le nuove norme e i documenti allegati fanno confusione tra strumenti di valutazione e strumenti di orientamento e di documentazione dei processi formativi.

Anche il CNPI, nel parere espresso sulle "Indicazioni Nazionali" nel luglio 2004, segnala la confusione ed invita le scuole, per la parte della valutazione formativa, a lavorare in autonomia per valorizzare ciò che si è fatto sin ora.

La cultura della valutazione formativa ha segnato l'evoluzione del pensiero pedagogico dagli anni '60 in poi. Su di essa la ricerca pedagogica ha lavorato a lungo producendo idee e proposte. Un "portfolio" proposto alle scuole dal mercato editoriale non fa fare alcun passo in avanti, anzi rischia di cancellare quel che di positivo è stato fatto in questi anni.

Suggerimenti

Gli strumenti per la valutazione formativa, l'osservazione e la raccolta documentale sono di stretta competenza dei Collegi Docenti che sono chiamati ad organizzarli ed utilizzarli in autonomia.

Si tratta allora di riprendere, approfondendole e migliorandole, le buone pratiche di documentazione e riflessione sui processi di insegnamento/apprendimento ai fini di una valutazione formativa, senza che le scuole si considerino vincolate alla modulistica che le case editrici hanno proposto.

Gli insegnanti piuttosto che farsi prendere dall'ansia di "compilare" un portfolio si interrogino, per esempio su: Cosa deve essere il portfolio? A chi deve servire? A cosa deve essere utile? Quale documentazione inserire e perché.

Per quanto riguarda la predisposizione del modello, indipendentemente da ciò che si è prodotto in precedenza, si deve tenere conto con particolare attenzione del pronunciamento del Garante della privacy. Il Miur deve redigere il regolamento richiesto dal Garante, sottoporlo alla sua valutazione, dare istruzioni precise alle scuole per evitare un uso improprio delle informazioni raccolte o una lesione dei diritti di riservatezza garantiti dalla legislazione.

Il garante, tra gli aspetti trattati, ha sottolineato in particolare come i dati raccolti devono essere solo quelli strettamente necessari alle finalità di questo strumento che deve rimanere uno strumento didattico per favorire la personalizzazione dei processi formativi scolastici; che chi esercita la patria potestà deve essere preventivamente informato; che i dati devono essere conservati solo per il tempo strettamente necessario allo scopo per cui sono stati raccolti; che il documento deve essere rilasciato allo studente affinché questi lo consegni, solo ove ciò sia previsto, al nuovo istituto scolastico.

1.5 L' anticipo nella scuola dell'infanzia

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

La Circolare 90/04, che regola le iscrizioni per l'anno scolastico 2005/2006, prevede, per i nati a gennaio e febbraio 2003, la possibilità di presentare istanza di iscrizione ai fini dell'ammissione anticipata alla scuola dell'infanzia. L'ammissione alla frequenza è chiaramente subordinata all'esistenza delle condizioni già previste dalla Circolare 2 del 2004 che vengono integralmente ribadite. I bambini nati a gennaio, quindi, che prima della Legge 53/03 potevano essere iscritti e iniziare a frequentare al compimento del terzo anno se nella scuola vi era il posto, ora sono considerati a tutti gli effetti anticipatori. La L.53/03 afferma che l'esercizio della facoltà da parte dei genitori di iscrivere anticipatamente i bambini è assoggettato a criteri di gradualità, a soluzioni di carattere sperimentale (art.7), all'introduzione di nuove professionalità e modalità organizzative. Il D. Leg. n°59/04 ribadisce la sperimentality dell'anticipo e la collega alla definizione di nuove figure professionali e modalità organizzative da stabilire nel Contratto. La Circolare 29/04 ribadisce l'inderogabilità delle Intese regionali, afferma che la pratica degli anticipi potrà essere avviata solo al termine di un percorso negoziale che definisca le nuove professionalità e le modalità organizzative più opportune.

A che punto è

La trattativa nazionale (*vedi scheda 6.1*) avviata tra Sindacati ed ARAN a settembre 2004 non si è ancora conclusa: l'ultimo incontro con l'ARAN risale a novembre 2004. Il Ministro Moratti, che non ha stanziato un euro per questa trattativa, ha proposto di "professionalizzare e incentivare" i collaboratori scolastici da utilizzare per l'anticipo (*vedi scheda 5.4*). La FLC Cgil sostiene che a prendersi cura dell'educazione dei bambini devono essere gli insegnanti e, per quanto riguarda le modalità organizzative, il riferimento è alle esperienze denominate "sezioni primavera".

Il Coordinamento Nazionale per le politiche dell'Infanzia e della sua scuola (che comprende i sindacati e le principali associazioni professionali) ha avviato con l'ANCI un tavolo di lavoro che ha portato alla sottoscrizione di un'Intesa nazionale stipulata nel mese di agosto 2005 che si configura come un punto di riferimento per sostenere le Intese da farsi a livello regionale.

Le Intese regionali sono indispensabili per stabilire le regole e le condizioni senza le quali l'anticipo non potrà essere attuato.

Le nostre valutazioni

La FLC Cgil è contro l'anticipazione voluta dal Ministro Moratti. Essa, infatti, risponde ad un modello culturale e pedagogico che riteniamo profondamente sbagliato: non serve arrivare prima, serve invece arrivare tutti e bene, rispettando i ritmi di sviluppo di ciascuno. La FLC Cgil si è sempre e prima di tutti battuta, così come è avvenuto in tantissime scuole, contro "l'anticipo selvaggio", che penalizza i bambini.

Con la previsione dell'anticipo, la Legge 53/03 ha creato tra i genitori vane attese e ha messo in difficoltà la scuola dell'infanzia pubblica, fingendo di risolvere un grave problema sociale: la mancanza di asili nido e il loro elevato costo. La CGIL ha rilanciato la "Vertenza Infanzia", avviata due anni or sono dalla Cgil Scuola, che prevede azioni finalizzate a garantire i diritti dei bambini, degli operatori degli asili nido e delle scuole dell'infanzia e dei genitori.

Nell'anno scolastico 2004/05 in non poche situazioni è stato attuato l'anticipo, che la FLC Cgil ha definito "selvaggio": nessuna risorsa aggiuntiva, nessun aiuto alle insegnanti per

ripensare l'organizzazione didattica e la loro professionalità, avendo a che fare con bambini più piccoli. La stessa Legge 53/03 vincola l'anticipo nella scuola dell'infanzia alla sottoscrizione di Intese che implicano regole nuove e un incremento delle risorse di organico.

Che fare

Proprio per superare ed escludere ogni forma di "anticipo selvaggio" devono essere stipulate le Intese regionali che specifichino le condizioni per l'inserimento di bambini inferiori ai tre anni nella scuola dell'infanzia.

Senza Intese non ci possono essere anticipi.

Nell'Intesa nazionale stipulata tra Coordinamento nazionale per le politiche dell'infanzia e della sua scuola e l'ANCI, si indicano le condizioni affinché la scuola dell'infanzia mantenga una offerta formativa di qualità anche in presenza di bambini di due anni e mezzo: inserimento di non più di tre bambini di due anni e mezzo in sezioni con un massimo di 19 bambini; sezione dei treenni con bambini di due anni e mezzo con un numero massimo di 15 bambini; riduzione di altri tre bambini per sezione in caso di ulteriore inserimento di un bambino inferiore a tre anni d'età; particolare attenzione nella costituzione delle sezioni accoglienti bambini di due anni e mezzo, qualora vi sia la presenza di bambini diversamente abili. In tal caso potrà essere prevista un' ulteriore riduzione; necessaria assicurazione di risorse finalizzate all'attivazione di una formazione per gli insegnanti impegnati nel progetto educativo sull'anticipo. Indispensabile la delibera del collegio dei docenti, con la nuova organizzazione per realizzare l'anticipo. Obbligatorio il parere favorevole dell'Ente locale.

Le Intese regionali, obbligatorie per attuare l'anticipo, dovranno essere stipulate in attesa che in sede di trattativa con l'ARAN si definiscano le nuove figure professionali e i modelli organizzativi.

1.6 L'anticipo nella scuola primaria

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

La Legge 53/03 introduce nella scuola primaria la possibilità di anticipare la frequenza; il DM prot. 2532 del 29 dicembre 2004 ha fissato le età anagrafiche per l'accesso nella scuola dell'infanzia e nella primaria.

Nell' a.s. 2005/2006 si è ancora in una fase transitoria: in base alla CM n. 90 del 30 dicembre 2004 sulle iscrizioni, hanno potuto iscriversi alla prima classe della scuola primaria i bambini nati entro il 31 marzo 2000. L'obbligo di iscrizione è limitato solo agli alunni che compiono sei anni entro il 31 agosto ed è dunque possibile anche il "posticipo".

La logica anticipataria viene ripresa dalla CM 10 del 24 gennaio 2005 che fissa le età degli alunni che, provenendo da scuola privata o familiare, chiedono di sostenere gli esami di idoneità per l'ammissione alle classi successive alla prima.

A che punto è

La scelta è affidata esclusivamente ai genitori, che possono decidere se far iniziare la frequenza della scuola primaria a 5,5 a 6 o a 7 anni. Di conseguenza le classi prime della scuola primaria possono essere composte da alunni la cui età varia da 5 anni e 4 mesi a 7 anni. Tale divario potrebbe aumentare nelle classi successive, in presenza di alunni provenienti da scuola privata o familiare.

L'anticipo della frequenza della scuola primaria è un fenomeno minoritario, distribuito in maniera assai diversificata sul territorio nazionale con punte molto consistenti al Sud.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n° 279 del 7 luglio 2005 (vedi www.flcgil.it/news 19 luglio) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli anticipi nella scuola dell'infanzia e per coerenza anche di quelli nella scuola primaria (vedi scheda 7.1). Ad oggi non risulta che il Miur abbia compiuto i passi necessari al ripristino della legittimità.

Le nostre valutazioni

Noi non condividiamo questa che consideriamo una forzatura rispetto ai tempi di crescita e di sviluppo dei bambini. L'offerta della possibilità della frequenza anticipata della scuola apre la strada a spinte, provenienti dal mondo degli adulti, improntate all'accelerazione dei tempi dell'apprendimento come fattore di competizione sociale, senza alcuna considerazione per i tempi e i ritmi di crescita dei bambini e mettendo in secondo piano i prezzi che vengono pagati in termini di squilibri emotivi e insicurezze. Si rischia una caduta di attenzione nei confronti dei diritti dei bambini rispetto ad un ambiente educativo pensato e modellato in relazione alle diverse fasi evolutive e rispettoso dei diversi ritmi di apprendimento.

Per la FLC Cgil l'attenzione verso i diritti dei bambini deve prevalere nelle scelte e nell'organizzazione di una "buona" scuola.

Nella scuola primaria l'anticipo rende ancor più complesso l'ambiente-classe. Le sensibili differenze di età si intrecciano con quelle naturalmente presenti in questa fase dello sviluppo e si aggiungono ad altre (immigrati, disabili, svantaggio, ...) che richiedono cura ed organizzazione particolari. Situazioni che la scuola si trova invece ad affrontare con strumenti più rigidi e più poveri per i progressivi tagli degli organici (vedi scheda 4.1) e per il modello di organizzazione didattica proposto dalla "riforma". Tempi più ristretti ed eliminazione delle compresenze degli insegnanti minano la possibilità concreta di organizzare percorsi differenziati, paradossalmente proprio nel momento in cui si enfatizza la *personalizzazione*. Gli stessi componenti della Commissione Bertagna ne hanno criticato l'introduzione.

Suggerimenti

Le ragioni, che spesso comportano scelte di iscrizione precoce, come la carenze di scuole dell'infanzia pubbliche, devono essere rimosse con iniziative adeguate e favorendo i percorsi educativi più adeguati ai ritmi di sviluppo di ognuno, senza precocismi e accelerazioni.

Mentre il Miur deve provvedere al ripristino della legittimità degli anticipi coinvolgendo la Conferenza Stato-Regioni, Le scuole possono, per quanto di loro competenza, fare molto:

Informare: innanzitutto possono organizzare incontri con i genitori per discutere insieme e rappresentare con trasparenza e chiarezza quali sono i problemi che i bambini possono incontrare nel caso si pensi di anticiparne l'iscrizione;

Monitorare: il MIUR non ha reso noto in modo diffuso i dati sugli anticipi e sul successo scolastico degli anticipatari; importante è la riflessione delle scuole sulle strategie e l'organizzazione adottate per evitare un possibile aumento del disagio (come alcuni preoccupanti indizi lasciano supporre);

Aggiornare il POF: si registrano anche diffusamente casi in cui, nonostante la scuola inviti esplicitamente i genitori a non far anticipare i bambini, vi sono anticipatari. Tanti o pochi che siano, è indispensabile che la scuola ne tenga debito conto e inserisca nel POF gli "aggiornamenti" del caso.

1.7 La personalizzazione

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

È la filosofia della controriforma.

Dietro questo termine, usato nelle Indicazioni Nazionali (*vedi scheda 1.3*) per definire una scuola attenta alle differenze individuali, si nasconde un progetto di indebolimento e destrutturazione della scuola pubblica destinato ad accentuare le disuguaglianze socio-culturali di partenza dei cittadini.

Gli esperti, designati dal Ministro Moratti per confezionare il progetto di scuola previsto dalla L.53/03, presentano la personalizzazione talvolta come il superamento del “livellamento” della scuola pubblica che, a parer loro, non sostiene a sufficienza lo sviluppo delle eccellenze, in altri casi come un sinonimo del concetto di individualizzazione.

In realtà strategia dell'individualizzazione e strategia della personalizzazione si contrappongono nelle finalità: ambedue si fondano sulla differenziazione dei percorsi, ma la prima punta a far raggiungere a tutti, pur nel rispetto dei ritmi di sviluppo di ciascuno, gli stessi traguardi di apprendimento, la personalizzazione dei percorsi, invece, assume le disuguaglianze di partenza e, non mirando a garantire pari opportunità di sviluppo, conduce “naturalmente” a traguardi differenziati. Insomma: chi è svantaggiato in partenza è pre-destinato anche per i successivi traguardi di sviluppo.

A che punto è

La personalizzazione è prevista nelle Indicazioni Nazionali (*vedi scheda 1.3*) che non sono vincolanti perché non hanno perfezionato l'iter previsto dalle vigenti leggi per avere efficacia. Se assunta, ne deriva:

- riduzione dell'offerta formativa pubblica, in particolare a danno dei soggetti più deboli;
- possibilità di frequenza anticipata della scuola dell'infanzia e della scuola primaria ;
- ampia oscillazione oraria della possibilità di frequenza della scuola dell'infanzia;
- riduzione dell'orario obbligatorio della scuola elementare e media sostituito da quote facoltative e opzionali;
- possibilità di perseguire una parte dell'attuale curriculum obbligatorio attraverso percorsi extra-scolastici (per chi se li potrà permettere economicamente);
- costruzione di piani di studio personalizzati;
- introduzione del portafoglio (*vedi scheda 1.4*) a supporto della funzione di orientamento delle scelte;
- introduzione della figura del docente tutor (*vedi scheda 1.1*) con funzione di orientamento nei confronti della scelta delle attività facoltative e opzionali, rapporto con le famiglie e compilazione del portfolio;
- ruolo attivo attribuito alle famiglie nella compilazione del portfolio.

Le nostre valutazioni

Le parole pesano e la personalizzazione è tutt'altro che un termine neutro o un altro modo di definire l'individualizzazione. Essa rappresenta la chiave di volta di una scuola liberista, che non concorre cioè a superare le differenze ma, bensì, a sanzionarle.

Il sistema duale previsto per il secondo ciclo (*vedi scheda 3.1*) e l'indebolimento complessivo dell'offerta formativa pubblica rendono evidente l'effetto discriminante della personalizzazione: chi proviene da contesti forti ed ha già buoni stimoli culturali avrà un percorso che conduce a obiettivi di qualità elevata e, viceversa, chi proviene da contesti deboli è pre-destinato verso obiettivi più modesti.

In sintesi si può affermare che, mentre la strategia dell'individualizzazione risponde all'esigenza di dare di più a chi ha di meno, la strategia della personalizzazione sortisce l'effetto di dare di meno a chi ha già di meno e di più a chi ha già di più.

Un modello scolastico democratico e inclusivo, al contrario, deve necessariamente fondarsi su obiettivi comuni di formazione culturale per tutti, puntare sull'assicurare pari opportunità rispetto ai punti di arrivo. Ciò come valore irrinunciabile e tensione ideale verso cui deve tendere costantemente la prassi didattica.

Che fare

La differenziazione dei percorsi deve essere finalizzata alla riduzione degli insuccessi e alla promozione delle eccellenze per dare più efficacia agli esiti formativi attraverso l'attenzione alle diverse modalità di apprendimento (tempi, ritmi, motivazioni, stili cognitivi,...).

Per questa ragione deve essere sostenuta e potenziata l'autonomia scolastica (*vedi scheda 5.1*) in modo che le istituzioni scolastiche siano in grado di sviluppare la flessibilità organizzativa e didattica (classe, gruppi di compito, di interesse, di livello, laboratori, ...).

Va inoltre tenuto presente che il coinvolgimento demagogico delle famiglie può ostacolare l'efficace lavoro progettuale delle scuole. Per superarlo è necessario che le scuole mettano in campo tutte le azioni per una partecipazione dei genitori ed un dialogo sincero che consenta la predisposizione di una offerta formativa di qualità scaturita da una negoziazione costruttiva e non succube di scelte arbitrarie delle famiglie.

Solo a partire dalla garanzia di una solida formazione di base, come bagaglio culturale indispensabile a tutti i cittadini senza esclusione, è possibile la differenziazione intesa come sviluppo dei diversi talenti e valorizzazione delle inclinazioni personali.

1.8 Il tempo pieno e il tempo prolungato

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Nato dalla volontà e dall'impegno di famiglie e insegnanti per una scuola per tutti, il tempo pieno nella scuola elementare è disciplinato dalla Legge n. 820 del 1971. Alla base ci sono istanze di democrazia: la scuola di massa continua a produrre selezione fra gli alunni; si vuole e si ottiene un modo di organizzare le attività scolastiche che assicuri opportunità di arricchimento sul piano dell'apprendimento e della socializzazione, anche per limitare il fenomeno delle ripetenze, superando la frammentazione fra scuola e doposcuola.

Successivi e numerosi interventi normativi riconoscono anche alla scuola media l'unitarietà degli interventi educativi: il DM 22 luglio 1983 istituisce cattedre-orario comprensive di ore di insegnamento di discipline curriculari, di studio sussidiario e di libere attività complementari, così da fondere insieme curricolo ed extra-curricolo. Le classi diventano a tempo prolungato.

Elementi comuni ai due modelli sono: i tempi di permanenza a scuola più lunghi per gli allievi, l'unitarietà del progetto educativo, la pari dignità riconosciuta alle discipline, la valenza educativa dei momenti di gioco e del pasto, la dotazione organica del personale che consente flessibilità organizzative, suddivisione in sottogruppi e compresenze. Molto diffusa è l'apertura al territorio. Alcuni di tali elementi si ritroveranno in interventi normativi posteriori: la legge 148/90 (riforma della scuola elementare) o il DPR 275/99 (regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche).

A che punto è

Il DM 59/04, attuativo della Legge 53/03 per quel che riguarda la scuola dell'infanzia e il primo ciclo di istruzione, abolisce l'articolo 130 del Testo Unico che ha recepito le norme sul tempo pieno.

Il numero complessivo dei posti già attivati negli anni precedenti è stato confermato, in via di prima applicazione e limitatamente all'a.s. 2004/05, a seguito delle molteplici e ben visibili proteste che nel Paese si sono levate da parte di genitori, insegnanti, forze sociali e politiche, organizzazioni sindacali. Si è registrato un aumento delle richieste di allungamento di tempo ma il tetto per i posti di tempo pieno deciso dal Governo, per cui non potevano essere superati quelli definiti negli anni precedenti, ha determinato l'impossibilità di attuare – in alcuni casi, di confermare – il modello organizzativo precedente.

Per gli anni scolastici successivi, la questione del tempo pieno e prolungato si colloca all'interno della complessiva dotazione organica (*vedi scheda 4.1*) che viene annualmente determinata con decreto interministeriale e annualmente ridotta con le leggi finanziarie.

Il risultato è che migliaia di nuove richieste di tempo pieno o prolungato non trovano accoglimento e che anche le classi già costituite vedono spesso rimesse in discussione concretamente il modello come conseguenza dei tagli degli organici.

Una situazione inaccettabile!

Le nostre valutazioni

Noi siamo decisamente contrari alla riduzione/cancellazione del tempo pieno.

Per affrontare le situazioni sempre più complesse che si rappresentano nelle classi bisogna che le scuole dispongano delle condizioni e degli organici che consentono di rendere reali i fattori di qualità: un curricolo unitario, senza distinzione fra ore obbligatorie e

ore facoltative; tempi distesi e rispettosi dei ritmi di apprendimento; la pari dignità e la pluralità delle figure docenti di riferimento; le compresenze; la continuità degli interventi formativi e del curriculum...

La scuola del futuro per tutti è invece, secondo il ministero, quella dello "spezzatino": frantumazione degli interventi formativi che potranno essere affidati a figure diverse (e quindi perdita dell'unitarietà del progetto), minor tempo per tutti (e quindi meno didattica cooperativa e più apprendimenti mnemonici), minori occasioni per gli alunni di scoprire/sperimentare le proprie attitudini.

Suggerimenti

Il problema resta aperto e richiederà nei prossimi mesi iniziative, lotte e riflessioni in materia di organici, qualità della scuola, qualità e quantità del tempo necessario per l'apprendimento. Temi che non potranno che essere assunti dall'intero mondo della scuola, proprio perché i dati salienti delle esperienze di tempo pieno/prolungato (tempi distesi, compresenze, integrazione tra le discipline...) sono trasmigrati ben oltre i confini del modello.

Sulla scorta dell'esperienza dell'ultimo anno, i colleghi docenti devono esercitare con forza le prerogative che l'autonomia (*vedi scheda 5.1*) assegna loro, consapevoli che il nodo degli organici non è eludibile per un reale esercizio di autonomia che vada oltre la resistenza.

1.9 La scheda di valutazione

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

È il documento di certificazione e di comunicazione della valutazione.

Introdotta insieme ad altri strumenti per la programmazione, l'organizzazione e la verifica del processo di insegnamento-apprendimento, la scheda di valutazione dell'alunno, a differenza del registro di classe, dell'agenda della programmazione ecc..., è stato l'unico documento per il quale il ministero ha fornito in passato un modello predeterminato. Infatti, la certificazione finale degli esiti deve sottostare a regole e criteri nazionali per consentire comparazioni rispetto a soglie definite e attestare *erga omnes* i risultati del percorso di istruzione.

La scheda di valutazione per gli alunni della scuola elementare è stata abrogata dal DPR 275/99; quella per gli alunni delle classi della scuola secondaria di primo grado interessate dagli ultimi provvedimenti è stata abolita dal decreto legislativo 59/04. Successivamente all'entrata in vigore del regolamento sull'autonomia, l'uso della scheda di valutazione è stato consentito in via transitoria. Nell'a.s.2005/06 resta in vigore per le classi terze della scuola media e sarà abrogata solo dopo la completa messa a regime del nuovo sistema.

Il portfolio (*vedi scheda 1.4*), rispondendo alla funzione di osservazione e di documentazione dei percorsi di apprendimento, non è sostitutivo della scheda di valutazione.

A che punto è

Nello scorso anno scolastico il Miur ha demandato alle singole scuole la predisposizione dei modelli di valutazione e di attestazione. Esse o hanno duplicato i modelli ministeriali precedentemente in uso, oppure hanno predisposto autonomamente una nuova modulistica, o hanno adottato, integralmente o con modifiche, il prototipo di scheda allegato a titolo esemplificativo alla circolare ministeriale sulla valutazione.

Analoga situazione si prospetta per il corrente anno scolastico, se non interverranno nuove disposizioni.

Il Miur, che si era riservato di offrire, in un futuro non determinato, modelli e strutturazioni delle certificazioni delle competenze, non ha ancora provveduto a tale adempimento.

Le nostre valutazioni

Siamo contrari a questo tentativo di dissoluzione per via amministrativa del valore legale del titolo di studio e dell'unitarietà del sistema. È evidente, infatti, che diecimila diverse schede di valutazione, una per scuola, rappresenterebbero una Torre di Babele che farebbe ben presto perdere valore al titolo di studio ed annullerebbe qualsiasi differenza fra pubblico e privato.

La normativa di riferimento in tema di valutazione resta il regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche; i passaggi previsti nella legge 53/03 e nel Dlgs 59/04 la integrano, ma non la sostituiscono né l'abrogano. La soppressione di un modello certificativo unico non è, quindi, giustificata dalla normativa vigente.

In base a questa, il ministro è tenuto alla definizione di un quadro normativo generale di riferimento nonché dei relativi modelli per le certificazioni. Entro una cornice così delineata – e non in sostituzione di essa – si esercitano le competenze dei docenti e delle istituzioni scolastiche autonome.

Per la definizione corretta di un nuovo quadro normativo, occorre dapprima adottare le Indicazioni Nazionali secondo il percorso democratico previsto dalla normativa, poi definire

gli indirizzi generali sulla valutazione degli alunni ed infine predisporre i relativi modelli di certificazione.

Nessuno dei passaggi previsti è stato compiuto.

La FLC Cgil rivendica l'unicità dei modelli per una corretta e uniforme modalità di comunicazione nei confronti delle famiglie e fra le diverse istituzioni scolastiche, oltre che verso qualsiasi ente esterno.

Il Ministero, invece, intende minare l'unitarietà del sistema di istruzione e mettere in discussione in prospettiva il valore legale dei titoli conseguiti. Esso scarica sulle scuole responsabilità che non sono di loro pertinenza; aumenta i carichi di lavoro e del personale docente e del personale ata con la predisposizione, la duplicazione e la compilazione di una quantità enorme di documenti (scheda, portfolio, attestato, certificazione...); si alleggerisce dei costi accollandoli alle già semivuote casse delle scuole autonome.

Suggerimenti

Mentre, in forza della propria autonomia, ogni scuola può predisporre con ampi margini di flessibilità le forme e le modalità che ritiene più opportune per la valutazione in itinere, per quanto riguarda la comunicazione e la certificazione degli esiti del processo di apprendimento, è bene che le scuole adottino modelli uniformi.

Ben si prestano, dunque, le schede precedentemente in uso. Questo è il nostro orientamento.

Se si volessero, invece, adottare i modelli allegati alla CM 85/04 è indispensabile fare attenzione a tre punti di criticità:

- gli indicatori vanno desunti dalla programmazione di istituto e non obbligatoriamente dalle Indicazioni Nazionali che non hanno valenza prescrittiva;
- il giudizio sul comportamento può essere incluso nel giudizio sintetico di fine tri/quadrimestre o di fine anno scolastico, non essendo previsto in alcun passo che esso debba costituire voce a sé;
- la comunicazione circa la frequenza delle attività di religione cattolica deve essere redatta separatamente.

Le decisioni in materia devono essere assunte attraverso delibere dell'organo competente, e cioè del Collegio dei Docenti.

Va ricordato infine che le norme attuative della legge 53/03, in materia di valutazione degli alunni, non hanno intaccato in nulla le prerogative degli Organi Collegiali (*vedi scheda 6.3*) e del Dirigente Scolastico (*vedi scheda 5.3*) che li presiede. In sede di scrutinio finale, se per la secondaria di primo grado il Consiglio di Interclasse coincide in maniera pressoché automatica con l'équipe pedagogica, per la scuola primaria tale coincidenza può essere decisa dalla singola scuola, magari attraverso una delibera formale.

2.1 L'alternanza scuola-lavoro

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

L'alternanza scuola lavoro viene introdotta all'art.4 della Legge 53/03, che prevede che tra i 15 e i 18 anni di età i ragazzi possano frequentare l'intera formazione in alternanza. Per la sua realizzazione sono previsti accordi tra le singole istituzioni scolastiche e formative e le imprese. Si specifica che con gli stages non si prefigura rapporto di lavoro. Non mancano i riferimenti agli elementi ricorrenti negli altri decreti attuativi, come la personalizzazione (*vedi scheda 1.7*) e il tutor (*vedi scheda 1.1*). In via transitoria, è prevista la possibilità di sperimentare percorsi in alternanza ad ordinamento vigente, visto che il decreto sul secondo ciclo è ancora in via di emanazione (*vedi scheda 3.1*).

A che punto è

Il 15 aprile 2005 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto Legislativo n. 77, attuativo dell'art.4, nonostante non si sia raggiunta l'Intesa con le Regioni nell'ambito della Conferenza Unificata, come invece richiesto dalla stessa Legge 53/03. La mancata Intesa è questione particolarmente delicata, visto il coinvolgimento degli Enti di formazione professionale, di competenza esclusiva delle Regioni; per questo si potrebbero aprire contenziosi fra lo Stato e le Regioni. Da segnalare che anche il CNPI aveva espresso forti critiche sul decreto.

Le nostre valutazioni

Il Decreto legislativo riconferma le ambiguità e gli elementi negativi contenuti nella Legge riguardo la riorganizzazione dell'attuale istruzione secondaria superiore. Mentre sul piano delle definizioni astratte, infatti, si afferma che l'alternanza sarebbe una modalità didattica valida sia per il sistema dei licei che per quello dell'istruzione e formazione, le condizioni organizzative previste dal Decreto la configurano come un percorso a sé stante.

Il Decreto presenta diversi punti d'intreccio con quello sul diritto-dovere (*vedi scheda 2.2*), come, ad esempio, la possibilità di svolgere la formazione attraverso l'apprendistato. Esso rappresenta altresì una sorta di anticipazione dell'architettura del "sistema dell'istruzione e della formazione professionale" il cui decreto attuativo ha iniziato recentemente l'iter legislativo (*vedi scheda 3.1*), dagli esiti ancora incerti.

Gli elementi salienti, in sintesi, sono:

Percorsi rigidamente separati: il testo prevede che le istituzioni scolastiche, cioè i licei, possono collegarsi con gli istituti formativi per la frequenza degli alunni che facciano richiesta di percorsi integrati. La mobilità tra i sistemi attraverso il riconoscimento dei crediti è solo ipotetica; in realtà può solo funzionare verso il basso. *Regionalizzazione del sistema:* la possibilità stessa di attuazione dell'alternanza, date le scarse risorse stanziare, dipende in larga misura dai finanziamenti destinati alla formazione professionale regionale. *Finalizzazione addestrativa* dei percorsi formativi: al di là delle formulazioni garbate, è apertamente indicata. *Rischio di ulteriore divisione* fra gli alunni, dato che si configura come un percorso distinto. In tal senso fa chiarezza l'art. 1 quando prevede che l'intera formazione dai 15 ai 18 anni possa essere svolta in alternanza.

Il Decreto travalica l'ambito di questioni che potrebbero essere affrontate agevolmente con gli strumenti messi a disposizione dall'autonomia scolastica (*vedi scheda 5.1*) per investire l'impianto complessivo del sistema scolastico.

Per quanto riguarda l'organizzazione degli orari non vengono date indicazioni precise. La formula usata lascia intendere, tuttavia, un diverso peso da dare ai periodi di

apprendimento in situazione di lavoro a seconda che l'alternanza si realizzi nei licei piuttosto che nel sistema d'istruzione e formazione.

Quanto al tutor, si ripresentano i problemi di natura contrattuale e professionale più volte messi in evidenza e oggetto di specifiche iniziative della FLC, sia sul terreno della sensibilizzazione delle scuole e della mobilitazione, sia nei confronti del ministro e dell'ARAN.

Che fare

È importante sollecitare l'attenzione delle scuole superiori sui contenuti di questo Decreto, evitando che venga considerato una sorta di provvedimento minore. Tra l'altro, il tentativo del MIUR di anticipare, con una finta sperimentazione, l'avvio dell'ordinamento del secondo ciclo, collega direttamente l'opposizione a questo decreto da parte delle scuole alla battaglia generale contro l'attuazione della legge. Diventa pertanto centrale l'azione di demistificazione e di controinformazione sui contenuti del Decreto; non va sottovalutata, infatti, la possibilità che una lettura superficiale possa creare un terreno favorevole a questo provvedimento, preludio di ulteriori e più gravi possibili cedimenti.

2.2 Il diritto-dovere

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Il diritto dovere sostituisce e cancella l'obbligo scolastico, che viene "stemperato" (per usare un eufemismo) in una generica assicurazione del diritto all'istruzione e alla formazione per 12 anni.

Nel testo del Decreto Legislativo, che riprende letteralmente i punti a) e c) del comma 1 dell'art.2 della Legge 53/'03, si afferma che la Repubblica promuove l'apprendimento per tutto l'arco della vita e assicura il diritto all'istruzione e alla formazione per 12 anni, a partire dalla scuola elementare, anch'essa quindi non più obbligatoria: in questo contesto il vecchio obbligo scolastico è ridefinito ed ampliato. Per controllare l'adempimento verrà istituita un'anagrafe nazionale, mentre la responsabilità ricade sui genitori e la vigilanza compete a sindaci, dirigenti scolastici e servizi per l'impiego. Si adempie al diritto dovere con la frequenza sia del sistema di licei che del sistema di istruzione e formazione professionale regionale. Ma anche l'apprendistato, che è un vero e proprio contratto di lavoro subordinato, per il quale non c'è più l'obbligo alla formazione esterna all'azienda, secondo la nuova normativa mercato lavorista, è considerato valido ai fini del suo adempimento. In prima istanza il diritto sarà assicurato solo per 10 anni a partire dall'anno scolastico 2005-'06, mentre la Bozza di decreto sul secondo ciclo (*vedi scheda 3.1*) prevede che a partire dal 2006-'07 il limite sia posto al diciassettesimo anno di età. Fino alla sua completa attuazione si continuerà ad applicare l'art. 68 comma 4 della legge 17 maggio 1999, n.144 sull'obbligo formativo (*vedi scheda 5.2*); non è specificato da nessuna parte quando il tutto andrà a regime.

A che punto è

Il Decreto Legislativo n. 76 del 15 aprile 2005 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 103 del 5 maggio. L'approvazione definitiva è avvenuta con grande ritardo rispetto ai tempi previsti dal Governo e nonostante le numerose riserve avanzate dalle Regioni con la richiesta ultima di attendere, prima della sua pubblicazione, avvenuta nel frattempo, la Bozza del decreto sul secondo ciclo (*vedi scheda 3.1*) che funziona da "contenitore" del diritto-dovere stesso.

Si pensi che il solo annuncio dell'avvio dell'iter procedurale in merito a questo argomento aveva già fatto aumentare il numero dei giovani, in uscita dalla media inferiore, che non si iscrivono da nessuna parte e aveva fatto crollare le iscrizioni, nei professionali e nei tecnici.

Le nostre valutazioni

Questo Decreto rappresenta una vera svolta, perché riduce l'istruzione ad un fatto individuale di ogni famiglia e non più ad un diritto che lo Stato ha il dovere di garantire.

È illegittimo modificare, con un Decreto legislativo, una previsione costituzionale.

Assicurare un diritto è cosa ben diversa dal prevedere un obbligo, che a sua volta, nel testo costituzionale, prevede l'assoluta gratuità, che invece nel Decreto si sostanzia nella gratuità delle sole tasse di iscrizione e frequenza, per altro limitata alla sola scuola statale, mentre la Legge 53/'03 presume che tutto il settore professionale passi alla Regione. Il testo delinea un disimpegno ministeriale dagli altri gradi e ordini di scuola, a cominciare dalla scuola dell'infanzia e dall'ultimo anno del liceo, che non rientrano nei 12 anni "assicurati".

Il dovere di cui si parla è il dovere sociale sancito dall'articolo 4 della Costituzione, laddove si afferma che ognuno deve trovare il suo posto nella società. In quanto dovere sociale non è sanzionato nè sanzionabile, in caso di violazione.

La stessa anagrafe nazionale, con i compiti di vigilanza demandati alle istituzioni locali e alle unità scolastiche, sembra più un totem minaccioso messo lì a fare gli scongiuri che uno strumento agile per individuare le evasioni.

Il Decreto dà per scontata l'attuazione del decreto sul secondo ciclo (*vedi scheda 3.1*), ancora non approvato; considera formazione l'apprendistato, estraneo alla Legge 53/03, derivato invece dalla Legge 30/03 sul mercato del lavoro, che, iniziando peraltro a 15 anni, non si salda alla scuola media, se non per espulsione da uno dei due rami previsti o con un anno "vuoto". A tutto ciò si passerebbe senza nessun esame di stato alla fine della scuola media, violando un'altra norma costituzionale, quella che prevede esami di stato tra un grado e l'altro di scuola. Ed in attesa dell'attuazione che verrà, manca qualsiasi raccordo tra le norme e la confusione regna sovrana, visto che convivono, per la stessa fascia di età e spesso nella stessa scuola, corsi "tradizionali", percorsi di obbligo formativo (*vedi scheda 5.2*), percorsi sperimentali triennali" (*vedi scheda 4.3*), con buona pace per la trasparenza e la certezza dell'offerta .

Che fare

Bisogna aprire una fase molto intensa di discussione ed iniziativa, costruire alleanze e relazioni su un provvedimento gravemente regressivo sul versante dei diritti, contrapponendo all'ambiguità del diritto-dovere l'obiettivo dell'innalzamento dell'obbligo scolastico a 18 anni, come previsto nella proposta programmatica della FLC Cgil. Mettere in luce le implicazioni tra il testo del decreto sul diritto-dovere e quello del decreto sul secondo ciclo, ancora non approvato, per fermarne l'approvazione.

Occorre costruire consapevolezza della portata negativa delle modifiche che comporta la cancellazione dell'obbligo scolastico.

2.3 La valutazione Invalsi

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

L'Istituto nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi) è stato riorganizzato, come previsto dalla Legge 53/03, con il Decreto Legislativo 286 del 19 novembre 2004.

Alcuni dei suoi compiti sono in continuità con le finalità assegnate dalla normativa precedente, ma sono mutate le priorità. L'istituto riformato risulta molto più subalterno al Ministro, alla cui vigilanza è sottoposto.

Compito principale dell'Istituto è la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del sistema educativo (sia di quello dell'istruzione che di quello della formazione).

Per quanto riguarda il sistema di istruzione, con una specifica direttiva il ministro individua le priorità strategiche cui l'Istituto deve ispirare la propria attività.

A che punto è

Nel maggio 2005 il Ministro ha emanato le direttive ministeriali n° 48 e n° 49.

La prima definisce le priorità strategiche per il prossimo triennio; la seconda individua gli obiettivi generali delle politiche nazionali per l'anno scolastico 2005/06 cui dovrà attenersi l'Invalsi per lo svolgimento della propria attività istituzionale. Delle imminenti iniziative, le scuole sono state informate solo con una circolare dell'Istituto (prot 3062 del 15 giugno 2005).

Come per lo scorso anno scolastico, esse contemplano la **valutazione di sistema**, con particolare riferimento -per tutte le istituzioni scolastiche- al loro funzionamento e ai piani dell'offerta formativa e -limitatamente al ciclo di base- all'articolazione delle attività nella quota nazionale e nella loro declinazione fra obbligatorie e facoltative. È stato invece cassato il riferimento all'indagine circa l'attivazione della funzione tutoriale. La valutazione di sistema si svolgerà al termine dell'anno scolastico, mentre **la valutazione degli apprendimenti degli alunni** si svolgerà alla fine di novembre. Essa interesserà tutte le scuole pubbliche e paritarie. Partecipano obbligatoriamente alle attività di valutazione le classi seconde e quarte della primaria e le classi prime della secondaria di primo grado interessate dal nuovo ordinamento; le classi prime e terze della secondaria di secondo grado partecipano invece volontariamente.

L'anno scolastico 2004/05 è stato il primo che ha visto la partecipazione obbligatoria delle classi individuate alla rilevazione degli apprendimenti degli alunni. L'iniziativa è stata accompagnata da un ampio dibattito e da contestazioni da parte delle scuole, delle famiglie, degli esperti del settore.

Le nostre valutazioni

La FLC Cgil esprime un giudizio nettamente negativo sulle scelte dell'Invalsi.

La Flc Cgil ritiene che la rilevazione della qualità del sistema di istruzione, degli insegnamenti, degli apprendimenti e degli standard di servizio sia opportuna per l'esplicitazione delle potenzialità delle scuole dell'autonomia e per la trasparenza del loro operato nei confronti dei soggetti esterni. Essa infatti può essere uno strumento di concreto esercizio di responsabilità, nel significato più ampio di rendicontazione e può assumere la funzione di autoregolazione dei processi innescati dalla scuola. Oltre che di supporto alle scuole, un sistema di valutazione dovrebbe servire anche a fornire indicazioni ai decisori politici, non a fini sanzionatori quanto piuttosto per attuare politiche di riequilibrio.

La valutazione dell'Invalsi non è nulla di tutto questo.

Un sistema di valutazione può funzionare se ricorrono due condizioni:

- affidabilità dei soggetti valutatori;
- ampio consenso sugli obiettivi, sulle modalità, sui parametri da utilizzare e sull'uso che sarà fatto della valutazione.

La FLC Cgil è stata fortemente critica rispetto a quanto realizzato nello scorso anno scolastico: un impianto scarsamente credibile sul versante culturale e su quello scientifico per la confusione tra i diversi aspetti della valutazione, un percorso caratterizzato da negligenze e disguidi, una partecipazione obbligatoria delle scuole non prevista dalle norme, costi elevati se considerati in rapporto a esiti di dubbia affidabilità e pertanto difficilmente utilizzabili (peraltro non ancora resi noti), una rilevazione del funzionamento delle scuole fatta per controllare le decisioni piuttosto che per conoscere lo stato di salute del sistema.

Indagini campionarie periodiche (non obbligatoriamente annuali) basate su protocolli rigorosi e sul coinvolgimento collaborativo delle istituzioni scolastiche potrebbero essere più utili ed efficaci.

Al riguardo nel nostro sito www.flcgil.it abbiamo pubblicato autorevolissimi contributi dei maggiori esperti italiani in materia.

Suggerimenti

È inaccettabile che gli scenari già vissuti possano essere riproposti senza una preventiva valutazione di quanto realizzato. Va aperto un ampio confronto sia sul versante culturale e professionale che su quello istituzionale e politico. La FLC Cgil ha già intrapreso questa strada.

Va potenziata e valorizzata l'autovalutazione delle scuole che devono rivendicare un loro ruolo attivo su tutta la materia.

Una attenta lettura della normativa non prevede alcun obbligo da parte delle scuole di partecipare a questa valutazione/censimento.

3.1 Il decreto sul secondo ciclo

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Il Consiglio dei Ministri ha approvato venerdì 27 maggio 2005, in prima lettura, la Bozza del Decreto Legislativo sul secondo ciclo di istruzione e formazione, costituito da due sistemi, i licei e l'istruzione e formazione professionale, come previsto dall'art 2, comma 1 lett. g-h della Legge 53/03:

- i licei: di competenza statale, di durata quinquennale, con accesso consentito all'Università. Sono otto, differenziati in 19 percorsi, tra loro gerarchizzati: i licei classico (l'unico con accesso qualificato all'Università), scientifico, linguistico, delle scienze umane, senza indirizzi; i licei artistico, tecnologico ed economico, articolati rispettivamente in tre, otto e due indirizzi; il liceo coreutico e musicale, articolato sin dal primo anno in due indirizzi. Sono tutti strutturati in un primo ed un secondo biennio, nonché un quinto anno, ponte verso l'Università. L'orario annuale complessivo (comprensivo della quota, non definita, riservata alle Regioni, alle istituzioni scolastiche e all'insegnamento della religione cattolica), va dalle 24 alle 29 ore settimanali. Gli *insegnamenti* sono suddivisi in: obbligatori per tutti; obbligatori di indirizzo; obbligatori a scelta dello studente; facoltativo, a scelta dello studente. I *laboratori*, come l'articolazione in indirizzi, iniziano nel secondo biennio. Si introduce, in particolare per i licei con indirizzo, il "Campus", centro polivalente facente capo al Miur, che dovrebbe raccordarsi con i percorsi di istruzione e formazione professionale. Aumenta il numero delle lingue straniere ma con un monte ore invariato (mediamente 4h sett.), a scapito, quindi, dell'inglese. Cambia la *valutazione*, non più collegiale, che sarà anche biennale (in 2^a ed in 4^a), ma in casi di lacune gravi si può essere bocciati anche alla fine di un anno; *il comportamento* ne diventa elemento determinante.
- Il sistema l'istruzione e formazione professionale, di competenza regionale, con percorsi di durata quadriennale, con accesso all'Istruzione Formazione Tecnica Superiore (IFTS). Per accedere all'Università, occorre frequentare un quinto anno integrativo. Sono definiti i Livelli essenziali delle Prestazioni (LEP), secondo la previsione dell'art. 117 della Costituzione, ma non si dice quali istituzioni, scolastiche e/o formative lo costituiranno. In particolare nulla si scrive a proposito degli istituti professionali di stato che rimangono nell'incertezza di vedersi collocati o in questo sistema o fra gli otto indirizzi del liceo tecnologico. L'orario annuale obbligatorio è di almeno 990 ore, si rilascia o un titolo di qualifica professionale (percorsi triennali) o un titolo di diploma professionale (quelli quadriennali). I docenti sono o abilitati o esperti con esperienza almeno di 5 anni nel settore professionale di riferimento.

A parole è assicurata la possibilità, del tutto impraticabile a queste condizioni, di cambiare scelta tra i diversi licei e tra i percorsi dei due diversi sistemi. Così come sarebbero garantiti gli organici definiti per l'anno scolastico 2005/06 fino al 2010, ma non c'è da stare tranquilli (vedi scheda 4.1).

A che punto è

La Conferenza Unificata esprimerà il parere il 15 settembre '05: ma le Regioni, in un proprio documento, ne hanno chiesto il ritiro. Dopo dovranno esprimersi, entro 60 giorni dal ricevimento del testo, le Commissioni parlamentari competenti. I tempi sono strettissimi

perchè il 17 ottobre scade la proroga della delega. Nel frattempo al CNPI si è avviata un'istruttoria sulla richiesta del Miur di sperimentazione già dal settembre '05, mentre le Regioni ne hanno chiesto la sospensione: alcune ne hanno deliberato la non praticabilità sul proprio territorio, in nome della competenza regionale in materia di programmazione dell'offerta formativa integrata e della rete scolastica.

Le nostre valutazioni

A scuole praticamente chiuse, il Governo ha licenziato un testo mai confrontato con nessuno, né con le parti sociali né con le Regioni che, istituzionalmente, hanno non poche competenze in materia. Prima che una "riforma" scolastica, questa è una vera e propria riforma sociale: ovvero sanziona una società diseguale e separata rigidamente sulla base del censo e dei valori. A ciò sono evidentemente funzionali le scelte sull'obbligo (*vedi scheda 2.2.*), sulla struttura duale, sulla riduzione dell'offerta formativa.

Siamo decisamente contrari alla ripartizione in due sistemi ed alla conseguente divisione precoce dei giovani per appartenenza sociale; si gerarchizza non solo fra sistemi, ma fra gli stessi licei. Grave la concezione residuale della Costituzione; è irresponsabile tacere ancora sul destino in particolare degli istituti professionali di stato, mentre su quello dei tecnici si gioca al massacro, riducendo ore e numero delle discipline tecnico professionali. Il "campus" è fumoso, confuso, appare un tentativo non riuscito di aggirare gli ostacoli.

Siamo fortemente preoccupati per l'avvio del nuovo sistema, previsto per l'a.s.2006-'07: a dicembre 2005 non ci saranno le condizioni per una scelta consapevole da parte degli alunni delle medie. Discutibile professionalmente e privo di certezza è l'utilizzo del personale. Per i percorsi di istruzione e formazione professionale la pari dignità rimane una pura opzione verbale, risultando quel sistema inferiore e subalterno a quello liceale, non adatto a fornire una base culturale e professionale sufficiente per i giovani, che riceverebbero in tutti i casi una formazione minore, più povera e di durata più breve.

Che fare

Occorre fermare il percorso di questo decreto, con iniziative pubbliche, con pronunciamenti formali delle scuole, delle istituzioni pubbliche, della società civile.

Noi chiediamo il ritiro del Decreto, chiediamo che si avvii davvero un confronto nel paese, attraverso una consultazione formale dei soggetti chiamati ad attuarlo.

E' evidente che se passasse questo Decreto, sarebbe seriamente in difficoltà ogni ipotesi di impedirne l'attuazione, considerato che iscrizioni, organici e trasferimenti sono operazioni che si concentrano tra gennaio ed aprile.

Suggerimenti

I Collegi docenti dovrebbero leggere attentamente i testi e non farsi irretire dalla propaganda ministeriale e dalle false rassicurazioni (vista l'esperienza consumata in precedenza dal ciclo primario). In tal senso è bene non anticipare nulla con sperimentazioni che non offrono garanzie, che al contrario potrebbero rivelarsi molto negative sia sul versante occupazionale che professionale.

3.2 La formazione iniziale e reclutamento

(Art.5)

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

L'art.5 della Legge 53/03 prevede l'emanazione di un Decreto Legislativo per ridisciplinare questa materia.

Lo schema di Decreto Legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 25.2.2005, prevede che la formazione di tutti gli insegnanti, sia della scuola primaria che della scuola secondaria, si svolga presso le università e le istituzioni di alta formazione artistica e musicale e comporti una laurea triennale di primo livello, e una laurea magistrale di secondo livello che abilita all'insegnamento delle discipline.

Le classi dei corsi di laurea magistrale saranno oggetto di un successivo Decreto; i corsi, affidati alle facoltà, dovranno avere carattere soprattutto disciplinare; un centro di servizi per la formazione degli insegnanti (da istituire) avrà il compito di organizzare le prove d'accesso, le attività di tirocinio, i laboratori professionali, la formazione degli insegnanti in servizio, raccordandosi con enti e istituzioni pubbliche e private.

Il nuovo sistema di reclutamento prevede una procedura selettiva di ammissione ai corsi di laurea magistrale e ai diplomi accademici di secondo livello, sulla base di una programmazione dei posti nella scuola statale, effettuata dal MIUR, che tiene conto delle stime previsionali del numero degli alunni, del turn-over del personale docente, maggiorato del 10% e rilevato su base regionale. Al termine dei corsi di laurea magistrale, una prova di tipo concorsuale abilita all'insegnamento e dà titolo all'accesso ai ruoli che avviene tramite scorrimento di graduatoria regionale in cui tutti gli abilitati vengono collocati. L'ufficio scolastico regionale provvede all'assegnazione degli aspiranti alla sede per un anno di applicazione all'insegnamento, con responsabilità di insegnamento e previa stipula di contratto di inserimento al lavoro. Il Comitato di valutazione della sede cui il docente viene assegnato, al termine dell'anno di applicazione, esprime un giudizio che, se favorevole, dà diritto all'accesso ai ruoli con vincolo di permanenza nella stessa sede scolastica per almeno tre anni.

A che punto è

Il 25 febbraio 2005, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto; il 14 luglio 2005 la Conferenza Unificata Stato – Regioni si è così pronunciata: nessuna intesa sulla formazione dei docenti del canale regionale, parere negativo sul resto dello schema di decreto. Nella seduta del 3 agosto 2005 il Consiglio dei Ministri ha stralciato il comma 5 dell'art.2 dello schema di decreto riguardante la formazione dei docenti del canale regionale, ma non ha fermato l'iter del decreto.

Prossimamente dovranno esprimere un parere le Commissioni parlamentari competenti. Al termine di questo iter, il Consiglio dei Ministri adotterà il decreto definitivo.

Le nostre valutazioni

Rimangono negative nonostante lo schema di decreto abbia subito dei miglioramenti rispetto alla prima bozza del luglio 2004. Il profilo giuridico, culturale, professionale e sindacale presenta molti aspetti controversi e non condivisibili.

Il carattere prevalentemente disciplinare del percorso formativo relega in secondo piano, sacrificandoli, gli aspetti della formazione della professione docente che assumono una valenza addestrativa nell'anno di applicazione.

L'intervento legislativo su materie squisitamente sindacali, come la definizione del profilo professionale docente e del contratto di inserimento, rappresentano un attacco diretto alla contrattazione, nel tentativo di ridimensionare il ruolo sindacale.

La procedura per l'accesso ai ruoli non convince in molti punti che richiedono maggiore esplicitazione, a partire dalle condizioni giuridico economiche dell'anno di applicazione, e non affronta il nodo più problematico rappresentato dalle migliaia di precari che affollano le graduatorie concorsuali per i quali è urgente definire una fase transitoria prima di passare a una nuova forma di reclutamento.

Che fare

Va respinto il tentativo di accreditare un'idea di professionalità docente tutta chiusa dentro un orizzonte di competenze disciplinari. La scuola di tutti ha bisogno di docenti in possesso di solidi strumenti professionali per affrontare la sfida dell'inclusione. Il mondo della scuola è depositario di un sapere insegnato che deve dialogare con l'università, non esserne subalterno.

Lottare per la stabilizzazione del precariato è una priorità per il buon andamento della scuola e per il rispetto dei diritti di chi lavora. La vera autonomia della scuola poggia sulla capacità e sulla forza che derivano dalla libertà e dalla responsabilità dei docenti.

4.1 Gli organici

Che cos’è

La dotazione di personale docente ed Ata di ogni scuola, definita annualmente da un decreto interministeriale, è uno dei temi che genera maggiore preoccupazione dopo l’approvazione della legge 53/’03 e l’emanazione dei decreti attuativi con la loro riduzione di orario. Nonostante i provvedimenti annuali abbiano confermato le “vecchie” regole per la definizione dell’organico di scuola i tagli previsti dalle leggi finanziarie del Governo hanno segnato confini rigidi che ne hanno “impedito” nei fatti l’applicazione.

A che punto è

Il decreto interministeriale anche per quest’anno scolastico è stato emanato dal MIUR nel mese di marzo, dopo un confronto molto aspro e mai interrotto con il sindacalismo confederale ed in particolar modo con la FLC Cgil, iniziato con un documento unitario nel mese di gennaio, perché la riduzione dei posti condiziona la stessa autonomia (vedi scheda 5.1) delle scuole.

Fra Finanziarie e Decreti sugli organici la scuola ha registrato un taglio di circa 100.000 posti. Insomma si è in parte realizzato l’impegno assunto dal Ministro Moratti con il suo collega Tremonti nell’agosto 2001: tagliare, tagliare.

Le nostre valutazioni

La politica dei tagli voluta da questo governo e dalla Moratti ha ridotto di oltre 34.000 i posti di docenti e del 6% quelli degli ATA: un taglio lungo tre anni che ha reso esplosiva la situazione in molte regioni, soprattutto dopo la decisione, assunta con una legge finanziaria, di bloccarli su base regionale.

Con gli alunni in crescita, il personale in drastica diminuzione, con i tetti regionali e con il taglio definitivo dell’organico funzionale, con le cattedre ricondotte a 18 ore (vedi scheda 4.4) al di là degli ordinamenti, in molte scuole, in tante regioni, la situazione è diventata insostenibile.

L’organico di fatto, che dovrebbe permettere l’adeguamento alle situazioni concrete, ha rivelato tutta la rigidità dei limiti imposti e non riesce a dare ad ogni scuola il personale necessario a garantire una offerta formativa ricca e di qualità.

Sempre più spesso le scuole sono state costrette a comprimere l’offerta formativa curricolare, riducendone il tempo, per fronteggiare le richieste di attività e di tempo scuola delle famiglie prima assicurate dall’organico funzionale e dalle ore a disposizione del personale, la stessa sostituzione del personale assente è stata resa difficile.

Anche le Regioni, cui compete la programmazione dell’offerta formativa sul proprio territorio, si sono fatte sentire, rivendicando esplicitamente l’organico necessario per assicurare la vitalità delle scuole.

In molte città il personale, insieme a tanti genitori e alle organizzazioni sindacali si è mobilitato per impedire la fine del tempo pieno, dei progetti finalizzati al recupero della dispersione, per contrastare la stretta sull’integrazione dei disabili, sulle attività rivolte agli adulti.

La stessa situazione si ripropone negli uffici amministrativi e tecnici, soffocati da un’annosa penuria di personale, assegnato con parametri inadeguati, e sommersi da tante nuove incombenze mentre la vistosa carenza di collaboratori scolastici rischia ormai di produrre la chiusura delle scuole, se si ammala l’unica unità presente.

Su questa situazione di sofferenza vistosa la Legge 53/03, con i suoi decreti, la riduzione di orario di tutte le materie, l'eliminazione di alcuni insegnamenti, rende palese la riduzione di organico nonostante i tentativi del Ministro di sminuire la preoccupazione del personale. Che cosa proporrà il Ministro quando, finita la fase transitoria, i decreti andranno a regime, oggi non è noto ma l'allarme è alto: è molto probabile che sarà il prossimo Decreto annuale di determinazione degli organici quello che avvierà l'ulteriore riduzione.

Che fare

Alla riapertura delle scuole, studenti e genitori, insieme al personale, si troveranno in una scuola più povera e dovranno controllarne la funzionalità.

Le RSU di scuola, che esercitano il diritto all'informazione e ricevono la documentazione, potranno controllare se i parametri previsti nel DM 331/98 per la formazione delle classi e l'inserimento degli alunni disabili sono stati rispettati. Anche per il personale ATA l'applicazione rigorosa dei parametri è la prima condizione perché le scuole possano funzionare e gli alunni trovare l'accoglienza di cui hanno bisogno per studiare.

Si può e si deve ancora intervenire: anche se l'adeguamento organico è già avvenuto, la RSU, insieme al sindacato provinciale, ai genitori, agli enti locali, potrà pretendere il rispetto dei parametri di legge e richiedere quanto prevedono in tutti i casi che si riscontreranno.

4.2 Le risorse per l’attuazione della Legge 53/’03

Che cos’è: riferimenti normativi e contenuti

La Legge 53/’03 prevede, all’art.1, la definizione di un piano di finanziamento a sostegno della sua attuazione. Il comma specifico definisce anche le diverse voci da finanziare.

Nel settembre 2003 (cioè oltre i tempi fissati dalla Legge) il Governo ha approvato un documento contenente un impegno programmatico di spesa di 8.320 milioni di Euro in un quinquennio.

A che punto è

Allo stato attuale i finanziamenti specifici per il 2004 e il 2005 ammontano complessivamente a circa 299 milioni di euro. Questo significa che per i primi due anni di applicazione il piano programmatico si esprime in termini percentuali in misura inferiore al 4% dell’impegno programmato. Di questo passo ci vorranno circa 50 anni per vedere realmente erogato il totale del finanziamento programmato.

Le nostre valutazioni

L’incremento complessivo della spesa per l’istruzione sbandierato dal Governo è solo propaganda. L’unico dato reale sono i tagli. Per dimostrare che gli investimenti sono aumentati si utilizzano i tecnicismi contabili. Nella spesa complessiva sono compresi 3.683 milioni di euro per il rinnovo del contratto, gli stanziamenti per i Lavoratori Socialmente Utili e gli appalti di pulizia, in buona parte stanziati da governi precedenti o trasferiti dai bilanci di altri Ministeri.

Il Miur attraverso le Direttive annuali della L. 440/’97 è intervenuto sulle risorse destinate alle scuole per l’attuazione del POF, modificandone l’attribuzione e le finalità, per utilizzarle a sostegno della Legge 53/’03.

Con la Direttiva n° 48 (esercizio 2003), sono state ridotte le risorse, rispetto agli anni precedenti, con l’effetto di condizionare l’utilizzo di buona parte di quelle assegnate alla realizzazione delle Indicazioni Nazionali (*vedi scheda 1.3*).

La Direttiva n° 60 (esercizio 2004) ribadisce quanto stabilito per l’anno precedente anche in attuazione del primo Decreto n. 59/’04, riguardante la scuola dell’infanzia e il primo ciclo d’istruzione. Le risorse assegnate, nella quantità complessiva, non subiscono variazioni particolari ma vengono modificate le percentuali di ripartizione che diventano rispettivamente: il 48%, il 37%, il 15% agli Uffici scolastici regionali. Risorse per le quali non sono stati mai garantiti i tempi certi del finanziamento .

Anche per il 2005 il Governo ha confermato il taglio delle risorse alle scuole. Il Miur con la Direttiva n. 56 del 10.6 2005 ha utilizzato parte dei fondi della L. 440/’97 per l’ampliamento dell’offerta formativa e per la formazione del personale. Lo stanziamento complessivo di 196.900.588 euro è stato diminuito, rispetto al 2004, di 6.818.000 euro.

Dal 2001 al 2005 i finanziamenti hanno subito complessivamente un decremento di circa il 25%. La tabella allegata alla circolare n. 70 del 29/7/’05 conferma che gli stanziamenti destinati alle scuole per i piani dell’offerta formativa e per le attività di formazione (tutte incentrate sulla riforma degli ordinamenti scolastici) sono diminuiti rispetto al 2004, mentre è aumentata dal 15% al 20% la quota destinata agli Uffici Scolastici Regionali. La riduzione delle risorse alle scuole e il contemporaneo aumento delle quote a favore della Amministrazione centrale e periferica conferma la precisa volontà del Miur di volere accentrare tutto il sistema, svilendo il ruolo dell’autonomia scolastica.

Che fare

Per la FLC Cgil il problema dell'attribuzione delle risorse alle scuole è "la questione di fondo" su cui si basa tutta la potenzialità e l'efficacia del sistema dell'autonomia scolastica (*vedi scheda 5.1*). Occorre continuare la mobilitazione in tutte le scuole per rivendicare quanto già richiesto sulla finanziaria 2005, per ottenere una revisione del sistema di attribuzione delle risorse alle scuole che garantisca:

- l'incremento generalizzato in rapporto alla esigenze di programmazione e dell'offerta formativa;
- tempi certi nell'attribuzione;
- finanziamenti finalizzati e trasparenza delle assegnazioni.

4.3 Percorsi sperimentali triennali

Che cos’è: riferimenti normativi e contenuti

Un Accordo nazionale, stipulato tra Stato e Regioni il 19 giugno 2003, prevede la possibilità di organizzare percorsi formativi triennali di istruzione e formazione professionale, che si affiancano ai percorsi di istruzione e a quelli di formazione professionale regionale, “tradizionali”, finalizzati a cercare di tenere in un percorso formativo adolescenti che, per effetto dell’abrogazione della legge 9/99, che aveva elevato di un anno la durata dell’obbligo scolastico, si sarebbero persi per strada.

Pochi i “vincoli” previsti: il carattere sperimentale; la durata triennale; la validità nazionale dei titoli rilasciati, a condizione che rispettino gli standard minimi.

Nell’autunno 2003, sono stati sottoscritti Protocolli di intesa bilaterale, fra il Miur e le singole Regioni, che hanno definito modalità e tempi di attuazione dei percorsi e soltanto nel febbraio 2004 (a sperimentazione già avviata) sono stati definiti gli standard formativi minimi, i cui contenuti sono così generici da consentire a ciascuna regione di decidere sostanzialmente ciò che vuole.

Ad essi fa esplicito riferimento anche il Decreto Legislativo sul Diritto Dovero (*vedi scheda 2.2*) che ha sostituito l’obbligo scolastico, con un’operazione di dubbia costituzionalità, denunciata dalla FLC Cgil, anche per il rischio di aumento della dispersione e dell’abbandono scolastico.

A che punto sono

I percorsi, a parte la triennalità, sono molto diversi da regione e regione, e spesso inconciliabili tra loro: poche regioni ne attribuiscono la titolarità alla scuola (Campania, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, e, in parte, la Puglia); in altre la titolarità è anche della Formazione professionale (Lazio, Piemonte, Sicilia); in altre ancora la titolarità è della sola Formazione Professionale (Abruzzo, Lombardia, Liguria, Sardegna, Veneto). I curricoli sono, mediamente, di basso profilo e le risorse del Miur sono in gran parte sottratte ad altre destinazioni (Fondo d’istituto per l’arricchimento dell’offerta formativa, Obbligo formativo).

L’obiettivo del recupero degli abbandoni scolastici appare fallito, considerato che mancano all’appello le migliaia di ragazzi che, dopo la terza media, non si iscrivono né a scuola né altrove (ad esempio: nel 2004, almeno 5.000 in Lombardia, 1.000 in Sardegna, 1.500 in Puglia). Inoltre, in esito a questi percorsi si registrano tassi di bocciature analoghi a quelli dei percorsi “tradizionali” (ad esempio il 24% circa, secondo i dati forniti dall’Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia).

Le nostre valutazioni

Con questi percorsi il Miur ha cercato di correre ai ripari, limitando i danni derivanti dall’abrogazione della legge 9/99 che, seppure avesse elevato di un solo anno la durata dell’obbligo scolastico, aveva comunque portato il nostro paese dentro parametri europei. Mentre c’è una grande campagna mondiale finalizzata ad aumentare il numero delle persone che accedono all’istruzione e ad elevare la durata dell’obbligo scolastico, il governo del nostro paese, unico al mondo, anziché aumentarla, ne ha ridotto la durata.

In attesa che si perfezioni l’attuazione del diritto dovere (*vedi scheda 2.2*), mancando qualsiasi raccordo tra le norme, la confusione regna sovrana, visto che per la stessa fascia di età e spesso nella stessa scuola, si possono trovare questi percorsi accanto ai corsi “tradizionali” e a quelli in obbligo formativo (*vedi scheda 5.2*), con buona pace per la trasparenza e la certezza dell’offerta.

Con questi percorsi i problemi si sono, quindi, aggravati: caos e disgregazione nelle scuole, un'ulteriore, grave differenziazione delle persone sul piano dei diritti, viste le diverse risorse regionali impiegate. Sono prove di federalismo scolastico che non possiamo condividere.

Che fare

Trattandosi di sperimentazioni, devono essere deliberate dal Collegio Docenti, che può anche respingerle. Ma occorre che le scuole superiori si impegnino, con progetti di qualità, a garantire il raggiungimento degli obiettivi anche agli alunni scolasticamente più deboli, evitando o riducendo la "scorciatoia" delle bocciature, che fornisce ragioni ai sostenitori del sistema duale. Il tempo delle scelte va rinviato almeno dopo i 16 anni di età, quando i ragazzi cominciano ad avere maggiore consapevolezza rispetto al proprio futuro formativo e di vita.

Suggerimenti

Se assunti nella programmazione dell'offerta formativa, è importante che la scuola rivendichi di svolgere un ruolo in questi percorsi: l'Accordo nazionale, infatti, fra i criteri, purtroppo non vincolanti, per la loro progettazione, indica l'integrazione tra scuola e formazione professionale. Si può, quindi, ad esempio, stabilire una prevalenza del curriculum scolastico rispetto alle ore da destinare alla formazione professionale. Occorre ricordare, infatti, che si tratta di percorsi cui sono destinati coloro che, prima della Legge 53/03, erano obbligati alla frequenza di corsi di istruzione.

Così come è opportuno prestare attenzione alla formazione delle "classi" per questi percorsi, in modo da evitare che si produca nei fatti una discriminazione selvaggia.

Il rischio reale è, infatti, che molti ragazzi anziché sperimentare nuove opportunità e percorrere nuove strade formative con un percorso realmente integrato, siano incanalati verso un "binario morto" e senza sbocchi.

4.4 Completamento a 18 ore

Che cos’è: riferimenti normativi e contenuti

La norma è stata varata con la legge finanziaria 2003 (L. n. 289 del 27.12.2002) e attuata con i Decreti Interministeriali 7 marzo 2003 e 24 marzo 2004 e con le Circolari n. 27 del 7 marzo 2003 e n. 37 del 24 marzo 2004.

Essa impone di costruire cattedre a 18 ore, senza tener conto né del numero di classi attribuite ad un insegnante, né della loro successione (a ciascuno potrebbe capitare una prima e una quinta), né dell’ordinamento che ha definito la costituzione delle cattedre, tanto meno del loro parallelismo. Ne consegue ogni anno un effetto casuale nell’attribuzione delle cattedre, con la rottura della continuità didattica e l’impossibilità di sostituzione del personale, per assenze brevi.

La possibilità di disarticolare le cattedre, spezzando gli insegnamenti, costituisce una novità, non certo positiva, rispetto a precedenti norme che pure tendevano al completamento. Ne consegue che su un medesimo insegnamento alcune classi abbiano due insegnanti e altre uno, e quindi un aumento del numero dei docenti per classi, con criteri del tutto casuali, avulsi da qualunque progettazione didattica.

A che punto è

La norma è stata attuata con una certa gradualità. Nel 2003-’04 nelle scuole medie a tempo prolungato è stata applicata solo alle educazioni e nei licei sono state escluse le cattedre di latino e greco. A tutte le scuole è stata imposta la formazione di due organici: uno teorico, in base alla legge nuda e cruda, e uno pratico, basato sulla conservazione delle titolarità. Ma anche così la colmatatura ha rischiato di riprodursi a settembre in ragione dell’organico di fatto e di eventuali trasferimenti in uscita. Alle colmature e riduzioni del 2003-’04 si sono aggiunte quelle del 2004-’05 che nelle medie a tempo prolungato hanno coinvolto le lingue straniere.

Le nostre valutazioni

L’obbligo al completamento delle cattedre a 18 ore destruttura la relazione tra le discipline, sia per una ragione di natura economica (meno cattedre, meno organici) sia perchè comporta una concezione meccanicista e disciplinarista dell’insegnamento. Salta definitivamente qualunque remota possibilità di flessibilità disciplinare. Produce ricadute negative sul piano didattico (rottura degli insegnamenti) su quello pedagogico (rottura della continuità didattica), su quello sindacale (maggiori carichi di lavoro dovuti all’aumento del numero di classi per insegnante e alla diversità di allievi e finalità didattiche), sul funzionamento scolastico (mancanza di ore per le sostituzioni). Gli effetti si scaricano prevalentemente sul precariato (a risentire dello smembramento nonché della riduzione delle cattedre sono innanzitutto i posti delle supplenze annuali); ma non lascia tranquilli i docenti di ruolo, che di anno in anno, per una parte del proprio orario, sono trasformati in “supplenti annuali” (le classi su insegnamenti sdoppiati cambiano e salta qualunque progettazione di respiro pluriennale); penalizza proprio le scuole in espansione (che sono le più esposte alla vacanza sui posti) e sviluppa il contenzioso in ogni scuola. Peggiora decisamente il rapporto docente/discente che si traduce spesso in aumento delle bocciature.

E’ un provvedimento che, a regime, può costituire la testa d’ariete che sfonda il limite contrattuale delle 18 ore di insegnamento, in nome di un imprecisato orario flessibile, tra le 18 e le 24 ore, cosa su cui la FLC Cgil non è affatto d’accordo.

Il testo della bozza di decreto sul secondo ciclo (*vedi scheda 3,1*) non dice nulla circa la formazione delle cattedre. Non vi è dunque ragione di credere che la norma in questione venga rivista. Alcune misure orarie si muovono comunque in tal senso (una per tutte: storia e filosofia nel liceo scientifico il cui “blocco” disciplinare passa da 15+3 a 18 ore). Perciò è presumibile che la eventuale approvazione del testo o la sua applicazione, anche in via sperimentale, non solo manterrà la misura, ma la utilizzerà ampiamente a tutti i fini.

Che fare

La vigilanza sugli organici (*vedi scheda 4.1*) a livello scolastico e provinciale e, se necessario, il contenzioso in ogni scuola sono gli strumenti indispensabili per evitare che si producano danni gravi alla didattica e al diritto all'istruzione. Costruire alleanze con i genitori e gli studenti, particolarmente danneggiati dalla perdita di continuità e dall'aumento dei docenti per classe.

Anche su questo versante è bene respingere i tentativi di anticipare la riforma, che non promette nulla di buono sul piano della formazione delle cattedre, con la proposta della sperimentazione, che richiede la piena consapevolezza dell'utenza, attraverso una precisa e documentata informazione, visti i cambiamenti previsti anche rispetto agli sbocchi professionali.

4.5 L’Educazione degli Adulti

Che cos’è: riferimenti normativi e contenuti

Con la Legge 53/’03 l’EDA viene inserita nel sistema di istruzione e di formazione tecnica e professionale (art 1), ma qualsiasi nuovo assetto deve essere concordato con la Conferenza Unificata Stato Regioni, dato il rilevante ruolo conferito in materia alle Regioni dalla legge 59/’97 (Bassanini) e il documento della Conferenza Unificata Stato Regioni del marzo 2000.

A che punto è

La gestione del Miur ha continuato a caratterizzarsi per l’assenza di politiche di sviluppo e per interventi che non riconoscono le specificità del settore. In tale senso vanno considerati:

- La mancata attivazione del Comitato Nazionale;
- L’anticipo delle iscrizioni ai corsi EDA e serali al 31 maggio;
- La mancata attuazione di parti del contratto nazionale relativi alla formazione specifica dei docenti;
- Il blocco degli organici;
- I tentativi di restringere il ruolo dei Centri Territoriali alle sole competenze relative all’acquisizione del titolo di studio e all’alfabetizzazione funzionale.

Le nostre valutazioni

Il potenziamento dell’Educazione degli Adulti costituisce un punto qualificante della proposta programmatica della FLC. Rivendichiamo:

- Un approccio educativo che accompagni la persona tutta la vita, in grado di saldare cittadinanza attiva, occupazione, integrazione sociale e autorelievazione;
- Un piano straordinario finalizzato all’azzeramento dell’analfabetismo e all’innalzamento del livello d’istruzione;
- Norme quadro che sanciscano il diritto di ciascuno alla formazione lungo l’arco della vita;
- Potenziamento delle azioni di orientamento e sostegno;
- Strumenti normativi e/o amministrativi e risorse adeguate che da un lato rafforzino la specificità dei CTP, dall’altra aprano sempre più le sedi formative a tutte le forme di educazione degli adulti e di formazione continua (scuole, università, centri di formazione professionale, punti di attività di associazionismo, ecc...);
- Rafforzamento del ruolo dei Centri territoriali, dotati di autonomia didattica-organizzativa e gestionale;
- Inserimento dei corsi serali della scuola secondaria nell’EDA;
- Potenziamento delle esperienze di integrazione con la formazione professionale e il mondo del lavoro;
- Nuovi percorsi professionali per gli operatori dell’EDA, in direzione di figure che devono essere dotate di competenze sempre più specifiche.

Che fare

E’ importante assumere a livello territoriale iniziative che avviino forme di attuazione del sistema integrato EDA, come:

- L’attivazione dei comitati regionali e locali;

- La programmazione delle attività sulla base dei bisogni formativi del territorio;
- L'individuazione degli ambiti territoriali in cui collocare i CTP e la loro estensione alla scuola secondaria;
- Lo sviluppo di esperienze di raccordo con la scuola secondaria per l'acquisizione di titoli superiori alla licenza media, di alfabetizzazione degli stranieri e di raccordo con la formazione professionale e il mondo del lavoro.
- Il potenziamento dell'EDA nelle carceri.

5.1 L'autonomia scolastica e il POF

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

I contenuti dell'autonomia scolastica sono indicati dall'art. 21 della Legge n. 59/97 e definiti dal Dpr 275/99, in termini di autonomia didattica, organizzativa e di ricerca. Con il Piano dell'Offerta Formativa (POF), ogni scuola progetta la propria attività sulla base delle dotazioni organiche e delle risorse finanziarie che ha a disposizione. A ciò è finalizzata la legge 440/97, "Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" (*vedi scheda 4.2*). Il POF è elaborato dal Collegio docenti e adottato dal Consiglio di Istituto, tiene conto delle proposte e dei pareri di genitori e studenti ed è il documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale della scuola.

Con la Legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, art. 117, l'autonomia scolastica è assunta tra i principi Costituzionali. Per questo non può essere cancellata o negata da norme ordinarie.

Il mandato della scuola autonoma è definito nella 1^a parte della Costituzione, che non è cambiata: in particolare dall'art.3 comma II, e dall' art.33.

I vincoli sono dati dal quel mandato e dalle norme generali, dettate dallo Stato.

A che punto è

L'autonomia, in quanto costituzionalizzata, è rimasta formalmente in vigore, ma i pesanti tagli degli organici (*vedi scheda 4.1*) e delle risorse finanziarie (*vedi scheda 4.2*) ne stanno pregiudicando pesantemente il reale esercizio, fino a svuotarne e stravolgerne il significato: il Miur spesso la richiama per scaricare sulle scuole la ricerca delle soluzioni ai problemi derivanti proprio da quei tagli.

Le nostre valutazioni

Consideriamo l'autonomia lo strumento per realizzare compiutamente il mandato costituzionale. Le scuole, infatti, possono definire progetti che realizzino cambiamenti significativi, nell'organizzazione e nella didattica, senza dover ricorrere a leggi di riforma onnicomprensive, anche per portare tutti al diploma di scuola superiore. L'autonomia si accompagna alla responsabilità che rende la scuola patrimonio di chi ci lavora, studia, e con essa si rapporta nel contesto sociale, culturale ed economico in cui è inserita.

Che fare

Se è vero che le Leggi si applicano, non ci sono dubbi che la prima Legge da rispettare da parte di tutti sia la Costituzione. L'autonomia va difesa e valorizzata, utilizzando a pieno le potenzialità previste, in particolare con l'elaborazione del Pof.

Le scelte centralistiche di un qualsiasi Ministro su materie di competenza delle scuole non possono limitarla. Possono, quindi, essere legittimamente respinte le forti pressioni che, in particolare questa amministrazione, a tutti i livelli, sta esercitando, per imporre la sua "controriforma", limitando, fino a negarla, la stessa libertà di insegnamento. Ciò presuppone una conoscenza diffusa e la capacità di usare i poteri che le norme attribuiscono in particolare agli organi di governo della scuola, a partire dal Collegio docenti (*vedi scheda 6.3*).

Suggerimenti

Grazie all'autonomia, come hanno documentato anche illustri costituzionalisti, si possono respingere i tentativi di distinzione fra le discipline ed affermare la loro pari dignità in termini educativi. Distinguerle tra obbligatorie, opzionali e facoltative comporta inevitabilmente una diversa attribuzione di valore e limita agli alunni le possibilità di

esplorazione di nuovi campi/nuovi saperi. Frantuma il concetto di gruppo-classe a favore di un protagonismo individualistico che è l'esatto contrario del bisogno di socialità che fortemente esprimono i bambini/e e i ragazzi/e di oggi.

Così come è possibile confermare l'impianto orario disteso (tempo pieno, tempo prolungato, ecc. *(vedi scheda 1.8)*), non comprimendolo, secondo le indicazioni ministeriali. La contrazione del tempo scuola comporta non solo la diminuzione degli organici, ma anche un supplemento di fatica per chi impara. Ne soffrono tutti gli alunni, non solo i più deboli, perché è più facile che la didattica diventi trasmissiva. A nulla serve redigere piani personalizzati, se non si ha più modo di rispettare i ritmi individuali di ciascun alunno/a. L'autonomia scolastica affida ad una comunità tecnicamente competente e responsabile l'individuazione dell'orario ritenuto migliore per assicurare un'adeguata offerta formativa. E' possibile mantenere un'organizzazione didattica che prevede una suddivisione equa e funzionale dei compiti, senza gerarchie fra i docenti e senza presenze ingombranti. E' possibile altresì garantire le compresenze senza le quali risulta solo nominale l'inserimento e l'accoglienza delle diversità. Nel piccolo gruppo si creano le condizioni per l'apprendimento cooperativo e l'apprendimento dai coetanei.

Per difendere la scuola che vogliamo e realizzare i progetti di qualità c'è bisogno di alleanze, in particolare dei genitori e degli alunni. E' bene coinvolgerli, renderli protagonisti. Assemblee, colloqui, incontri formali e informali, feste di scuola: ogni occasione è buona per parlare, spiegare, motivare.

5.2 L’obbligo formativo

Che cos’è: riferimenti normativi e contenuti

Era l’obbligo, per i giovani fra i 15 e 18 anni di età, di iscriversi e frequentare percorsi e/o attività formative nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza regionale o nell’esercizio dell’apprendistato (art. 68 L. 144/’99 – DPR 257/’00), dopo l’assolvimento dell’obbligo scolastico elevato di un anno con la legge 9/’99, portato quindi a 15 anni. Obiettivo della norma era quello di tenere in formazione fino a 18 anni il maggior numero possibile di giovani in età. Per questo per l’apprendistato era previsto l’obbligo alla formazione esterna all’azienda di almeno 240 ore annue.

A che punto è

Formalmente è ancora in vigore, ma in realtà la confusione regna sovrana, visto l’accavallarsi di norme diverse riferite alla stessa fascia di età, senza che l’attuale maggioranza di governo abbia sentito il dovere di garantirne un raccordo. In tal modo, a livello regionale è ora possibile trovare, contemporaneamente, per i giovani tra i 15 ed i 18 anni di età:

- corsi di obbligo formativo che si richiamano alla vecchia normativa, mai abrogata ma priva ormai di senso, in quanto si inseriva dopo l’obbligo scolastico elevato, ora cancellato e soppiantato dal diritto dovere (*vedi scheda 2.2*),
- corsi sperimentali triennali, introdotti dall’Accordo Stato Regioni del giugno 2003 (*vedi scheda 4.3*), previsti per far fronte al vuoto prodotto dall’abrogazione della Legge 9/99 (sull’elevamento dell’obbligo scolastico) e dall’ assenza di norme riguardanti la fascia di età 14-15 anni;
- corsi di formazione professionale regionale tradizionale.

I finanziamenti per queste diverse tipologie di frequente fanno capo alla stessa fonte, per cui in alcune Regioni tutti i finanziamenti dell’obbligo formativo sono stati dirottati sui percorsi triennali, in altre permangono quote per l’uno e quote per l’altro.

Con l’emanazione del decreto legislativo n. 76 del 15 aprile 2005 sul diritto dovere (*vedi scheda 2.2*), l’obbligo formativo avrebbe in qualche modo dovuto essere abrogato, in quanto ricompreso nel diritto dovere. Ma così non è stato, anzi, in attesa della completa attuazione del diritto dovere, si fa esplicito riferimento all’obbligo formativo (art. 6, comma 3 del D. L.vo 76/’05). Insomma mentre da una parte di quel decreto si dice che l’obbligo formativo è sostituito dal diritto dovere, altre parti dello stesso si richiamano all’obbligo formativo vecchia maniera.

Alcune Regioni hanno varato, o sono in procinto di farlo, leggi in tema di istruzione e formazione che, tra l’altro, richiamano in alcuni casi la norma ed i conseguenti regolamenti sull’Obbligo formativo.

Nel frattempo la legge 30/’03, sul mercato del lavoro, ed il relativo Decreto legislativo n. 276/’03, hanno modificato le norme previste all’epoca sull’apprendistato: in particolare non è più obbligatorio, per l’apprendista, partecipare a percorsi di formazione esterna all’azienda e non esiste più, di conseguenza, la quantificazione di ore minime di formazione.

Le nostre valutazioni

L'obbligo formativo da realizzarsi in uno dei tre percorsi previsti dalla Legge n. 144 del 1999 si fondava sull'obbligo di istruzione fino a 15 anni di età e prevedeva, per i percorsi diversi da quello scolastico, vincoli che ora non ci sono più. In particolare, per quanto previsto dalle nuove norme sull'apprendistato, il mancato obbligo alla formazione esterna all'azienda e la conseguente mancata indicazione di ore minime da dedicare alla stessa pregiudicano nei fatti l'assolvimento dell'obbligo formativo, che si fonda, al contrario, sul presupposto di garantire comunque la partecipazione dei giovani tra i 15 e i 18 anni di età a percorsi formativi fuori dal contesto aziendale.

Nell'attuale situazione, di voluta e grande confusione, si opera, quindi, una vera e propria mistificazione, attribuendo, ope legis e senza alcun riscontro nei fatti, valore di percorso formativo al puro lavoro.

A conferma del carattere classista delle scelte in ambito scolastico e formativo di questa maggioranza, chi paga le spese di questo ginepraio è lo studente più debole. In molte situazioni, infatti, è difficile districarsi fra le tipologie di offerta formativa a livello regionale, spesso apparentemente analoghe, ma che portano ad esiti molto diversi, come ad esempio la validità nazionale dei titoli rilasciati, non riconosciuta automaticamente a tutti i percorsi.

Che fare

Occorre prestare molta attenzione e pretendere chiarezza nella realizzazione di percorsi che solo nominalmente si richiamano all'obbligo formativo, e che nei fatti ne costituiscono la negazione, non essendoci più le condizioni previste dalla legge in materia.

A tal fine occorre coinvolgere anche i non addetti ai lavori che potrebbero inconsapevolmente appoggiare iniziative apparentemente formative e che invece sono lavoro puro.

Con le Regioni occorre chiedere che nei bandi per attività formative per i giovani tra i 15 e i 16 anni si scelga solo una tipologia, evitando il richiamo a percorsi che non hanno più le ragioni e le condizioni per sussistere. Da questo punto di vista va respinto e denunciato il tentativo di considerare analoghe le iniziative per l'obbligo formativo ed i percorsi sperimentali triennali (*vedi scheda 4.3*), che sono altra cosa. Sono istituti giuridici introdotti in legislature diverse, con finalità differenti, e dai contenuti e dai vincoli non coincidenti.

5.3 Le competenze dei dirigenti scolastici

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Le competenze del Dirigente scolastico sono definite dalla Legge istitutiva della Dirigenza Scolastica, che nasce con l'autonomia (vedi scheda 5.1).

Il primo Contratto dei Dirigenti scolastici, inquadrati nell'Area V, ne ha definito anche i compiti. Gli “*autonomi poteri di direzione, coordinamento e valorizzazione delle risorse umane*” sono esercitabili “*nel rispetto delle competenze degli organi collegiali scolastici*”. E' questa la prima peculiarità del Dirigente.

L'altra peculiarità è l'esercizio della funzione dirigenziale “*tramite direttive*”. Mentre il Dirigente amministrativo, infatti, agisce per ordini, non ha competenze di organi collegiali da rispettare ed ha “*poteri sostitutivi*”, il Dirigente opera per direttive nei confronti di soggetti (Docenti o DSGA), che sono “autonomi nel proprio campo”. Il Dirigente deve necessariamente farsi carico degli ordini e delle direttive (Note, Comunicazioni di servizio, Circolari) dei suoi superiori gerarchici (Direttore Regionale). E tuttavia, quando Direttive, Circolari, Note, “Ordini” del superiore gerarchico di carattere non meramente amministrativo, ma anche Leggi, Decreti e Ordinanze toccano le competenze degli Organi Collegiali (vedi scheda 6.3), debbono essere “portate” negli Organi stessi. Come alle scuole autonome è stata conferita l'autonomia dei percorsi per raggiungere i risultati che il sistema formativo ha definito, così al Dirigente scolastico sono stati conferiti quegli “*autonomi poteri*” di direzione che ne fanno un Dirigente rispetto alla vecchia figura del Direttivo. E la specificità della Dirigenza scolastica si connota e si fonda sull'autonomia della scuola, ormai costituzionalizzata, per cui tale Dirigenza è necessariamente “ritagliata” sull'autonomia di un Ente, la scuola, non più subordinato al MIUR ma semmai integrato ad esso nell'ambito di un sistema di sussidiarietà. Tant'è che il DS viene valutato “*per i risultati*” che raggiunge esercitando la sua *autonomia gestionale e di valorizzazione* delle risorse umane (affidamento di compiti nell'ambito dei criteri esplicitati dagli Organi Collegiali e dai Contratti). L'esercizio delle prerogative dirigenziali ha come scopo “*l'efficienza e l'efficacia formative*” e la collaborazione di tutte le risorse disponibili (professionali, culturali, sociali, economiche) del territorio al fine di favorire valori costituzionali, quali la libertà di insegnamento, la libertà di scelta educativa delle famiglie, il diritto all'apprendimento degli alunni.

A che punto è

Tanti Dirigenti scolastici sono stati sottoposti a pressioni ed intimidazioni: minacce estive nel 2004 da parte dell'amministrazione centrale, conferenze di servizio intimidatorie, anche ai fini della nomina del tutor (vedi scheda 1.1). Nelle conferenze di servizio a gennaio 2005, è stata diffusa una teoria, smentita nei fatti e dopo molti mesi da una stessa Nota Ministeriale (Prot 4212 del 9 maggio 2005), secondo cui il DS non doveva più presiedere i Consigli di classe e validare gli atti in sede di valutazione periodica e finale degli alunni. Allo stesso modo (OM 87/2004) non doveva più presiedere le Commissioni di valutazione dei crediti nei passaggi dalla formazione professionale o apprendistato al sistema di istruzione. Tutto finalizzato a privare il Dirigente delle funzioni pedagogico-didattiche, peculiarità che lo distingue dalla Dirigenza amministrativa, e che ne motiva il reclutamento dalla docenza. La valutazione, invece, dei Dirigenti è stata agitata apertamente come arma di sanzione rispetto a comportamenti non “conformi”. Si è tentato di estendere l'applicazione della legge sullo spoil system anche alla Dirigenza scolastica con una semplice Circolare, nonostante un parere contrario del Parlamento. Si tenta così di far diventare l'assegnazione della sede, la definizione della durata e il contenuto dell'incarico

un fatto deciso unilateralmente dal Direttore regionale (nominato su base fiduciaria dal Ministero) eliminando la disciplina contrattuale.

Le nostre valutazioni

Si sta facendo di tutto per ridurre il Dirigente alla dimensione di un direttivo o di un funzionario del governo. Un Dirigente applica le leggi in vigore, non esegue ordini, anche se non può ignorarli. Pertanto egli ha il compito di rispettare la legalità. Attualmente si trova ad applicare Leggi in contraddizioni con altre Leggi. Occorre mantenere intatte le sue prerogative in materia di valutazione degli alunni non solo per il rispetto della legittimità degli atti e della garanzia formale da assicurare all'utenza, ma anche per non intaccare la pienezza di titolarità valutativa, che è riservata al corpo docente e dispiegata necessariamente nell' Organo collegiale presieduto dal Dirigente Scolastico.

Che fare

Occorre dedicare una particolare attenzione al Dirigente scolastico, vista la provata rilevanza del suo ruolo nell'opera di contrasto alla "riforma". I nostri iscritti, provincia per provincia, devono essere convocati costantemente, con la stessa frequenza con cui si pensa di convocare le RSU. Occorre promuovere assemblee pubbliche, possibilmente unitarie, con i responsabili dei Dirigenti. Occorre contemporaneamente sviluppare una politica di sostegno all'autonomia del Dirigente scolastico tramite la costruzione di una valutazione trasparente e non punitiva.

5.4 I servizi scolastici

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

La Legge 53/03 all'art. 1, comma 3, lettera h), indicava tra i finanziamenti per la realizzazione del processo di “riforma” anche un intervento a sostegno delle professionalità del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario . Un altro impegno non mantenuto risolto in una bolla di sapone.

A che punto è

Nessuna risorsa è stata stanziata a sostegno dei servizi scolastici. Sono stati confermati, invece, tutti i tagli alle risorse necessarie alle scuole e agli organici (*vedi scheda 4.1*) del personale ATA. E', infatti, andato a regime il taglio programmato in tre anni di ben 9600 posti di collaboratore scolastico ai quali va aggiunta la riduzione di altre migliaia di posti per le restanti qualifiche del personale. Una falciata di posti che, nonostante le assicurazioni del Miur, non si è voluto recuperare neanche nell'organico di fatto. La conferma di questa politica dissennata sui servizi viene anche dalle scelte in materia di appalti di pulizia. La spesa generale prevista negli anni precedenti per gli appalti è stata portata a oltre 600 milioni di euro. La riduzione del tempo scuola, l'iscrizione degli alunni anticipatori nelle scuole elementari (*vedi scheda 1.6*) e dell'infanzia (*vedi scheda 1.5*), gli interventi sulla istruzione professionale sono gli aspetti negativi principali della Legge 53/03 che incidono sulla funzionalità dei servizi scolastici e sul personale ATA. Pesante anche il taglio progressivo operato nei confronti delle risorse delle scuole. Le risorse per il funzionamento didattico e amministrativo sono state ridotte di oltre il 43% in 5 anni: da 331 milioni di Euro del 2001 a 185, 587 milioni di Euro del 2005!!!

Le nostre valutazioni

L'anno scolastico 2005/2006 inizierà con la parola d'ordine del Miur alle scuole: “arrangiatevi”. Gli effetti negativi della L. 53/03 s'intrecceranno con la già grave carenza di organici esistente che, insieme alla politica di espansione degli appalti di pulizia, tendono a realizzare nel breve periodo un modello di servizi scolastici basato sul lavoro precario, che ha come conseguenza soltanto la riduzione dell'occupazione e della qualità della scuola pubblica. La riduzione del tempo scuola nella primaria, la variabilità delle ore facoltative, la riduzione di un'annualità nei percorsi tecnico-professionali faranno diminuire in prospettiva i docenti e in proporzione anche il personale ATA subirà una forte ridimensionamento. In molte scuole, ed in particolare in quelle dove esistono maggiori presenze di alunni in situazione di handicap e/o di alunni anticipatori non ci saranno le condizioni per organizzare al meglio la funzionalità dei servizi, a partire dai servizi amministrativi, e per dare risposte ai bisogni dell'utenza. Le condizioni di lavoro del personale, in particolare degli assistenti amministrativi, già messi a dura prova per gli aumenti dei carichi di lavoro derivati dal decentramento amministrativo, saranno ulteriormente aggravate. Il ruolo della degli assistenti tecnici subirà una marginalizzazione ulteriore. Tutto il sistema dei servizi e quindi la scuola dell'autonomia (*vedi scheda 5.1*) subirà una riduzione delle sue capacità organizzative. Esistono le condizioni per dichiarare una vera e propria “emergenza dei servizi scolastici”.

Che fare

La FLC Cgil, insieme alla CGIL, già dal 2002 ha lanciato una “*vertenza nazionale*” contro la politica di privatizzazione dei servizi, rivendicando l'assunzione definitiva di tutti i lavoratori precari che a vario titolo operano nella scuola.

Le risorse sperperate da anni con il sistema degli appalti sono sufficienti a garantire la stabilizzazione di almeno 30.000 lavoratori precari.

La manifestazione nazionale di protesta dei lavoratori ATA della FLC Cgil del 26 e 27 maggio 2005 contro i provvedimenti del Governo sui servizi scolastici, ha assunto le ipotesi di lavoro definite dal Direttivo nazionale della FLC per il rinnovo contrattuale del settore. Queste proposte sono state portate nel confronto unitario che definirà entro Settembre le richieste del settore per il rinnovo del secondo biennio. La FLC Cgil ritiene necessario che l'inizio dell'anno scolastico si caratterizzi per l'apertura di una vertenza nazionale unitaria nei confronti delle diverse controparti Aran e Miur, su tutti i temi riguardanti il funzionamento dei servizi scolastici e il lavoro ATA: il precariato e l'internalizzazione dei servizi, la carenza di organici, l'aumento dei carichi di lavoro e il malfunzionamento del decentramento amministrativo e del sistema informatico, il sistema della formazione, la valorizzazione professionale e il reinquadramento economico (art. 48 e 49 CCNL). Con il rinnovo del secondo biennio economico occorre acquisire risultati contrattuali che avviino da subito un percorso di valorizzazione professionale e di reinquadramento economico, generalizzato e graduale nel tempo, per tutti i lavoratori ATA

6.1 La Contrattazione nazionale e la Legge 53/03

(art. 43 CCNL)

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Il Contratto Nazionale di Lavoro per il quadriennio 2002-2005 è stato sottoscritto il 24 luglio 2003, a Legge 53/03 approvata ma non i decreti attuativi previsti dalla legge stessa. Per questa ragione fu inserito l'articolo 43 che prevede la possibilità di riesaminare e, se opportuno/necessario, modificare parti del contratto nazionale, nel quadriennio di vigenza, in relazione alle norme di attuazione della Legge 53/03. Con la chiusura del contratto venne quindi acquisito dalle Organizzazioni sindacali un obiettivo importante: l'esplicita esclusione di ogni intervento unilaterale in relazione all'attuazione della Legge 53/03 durante la vigenza del quadriennio contrattuale. Con il D.lgs 59/04 il Miur ha tentato di disciplinare aspetti che riguardano competenze contrattuali, in primis il tutor, con "incursioni" sia sull'orario che sul profilo docente, in violazione del contratto vigente.

La Legge 53/03 ha tentato di intervenire anche su altre materie contrattuali, quali ad esempio la durata della mobilità che si voleva portare a cadenza biennale. Con la sottoscrizione dell'ultimo contratto sulla mobilità, del 14 gennaio 2005, anche questo tentativo di invasione delle prerogative contrattuali e sindacali è stato respinto.

A che punto è

In sede di attuazione della Legge 53/03, il Miur non aveva previsto alcun tavolo contrattuale, ma le reiterate richieste da parte sindacale, una diffida (*vedi scheda 7.1*) e la protesta in migliaia di scuole sono state così forti che il Ministro si è visto costretto a fare marcia indietro, ed ha aperto a fine agosto 2004 il tavolo del confronto contrattuale. Ma, dopo una serie di incontri, a partire dal mese di settembre '04, ha interrotto unilateralmente la trattativa, dopo avere preso atto che le sue proposte venivano respinte: l'ultimo incontro risale al novembre 2004.

La volontà di disciplinare con atti legislativi unilaterali materie contrattuali è però di nuovo riemersa anche di recente (*vedi documento unitario su www.flcgil.it, news 27/7/2005*), ma il tentativo è stato ancora una volta unitariamente respinto con la richiesta di riapertura del tavolo contrattuale.

E', quindi, del tutto inaccettabile la posizione di chi dice: "comunque il tutor si deve fare perché è legge", eludendo o fingendo che non esista un vincolo contrattuale. Con l'apertura del tavolo contrattuale da parte del Ministro, è chiaro, infatti, che nulla può accadere su questa materia nelle scuole, prima della conclusione della contrattazione nazionale.

Le nostre valutazioni

Il Ministro ha dovuto riconoscere la competenza del tavolo contrattuale a ridefinire le materie oggetto del contratto. Al tavolo, nei vari incontri dell'autunno scorso, la FLC Cgil ha ricordato con fermezza che le norme emanate sul tutor violano la contitolarità, la collegialità, la pari dignità e unitarietà del profilo e delle funzioni docente prevista dal contratto nazionale di lavoro (artt. 24, 25, 26 e 27) e invadono materie riservate dalla legge alla contrattazione (profilo professionale, orario di servizio, mobilità, retribuzione, ecc)."

Ma non solo; al tavolo abbiamo anche impedito che passasse il tentativo di dare una lettura riduttiva dell'articolo 43 del CCNL e di considerare gli anticipi (*vedi scheda 1.5*) solo come un problema di esigenze fisiologiche dei bambini, antepoendole alla loro crescita e formazione. Le bambine ed i bambini "under 3 anni", ed i loro genitori, pongono alla scuola

la richiesta di soluzioni ben più complesse sul terreno didattico e relazionale cui non si risponde trovando chi “badi” loro.

Il tentativo del MIUR di voler aprire e chiudere in fretta la trattativa limitandola solo a qualche “aggiustamento” è, quindi, stato respinto, visto che il profilo docente, l’organizzazione del lavoro, l’orario di servizio, la retribuzione, la mobilità sono oggetto del contratto e la legge non può scardinarne unilateralmente l’impianto.

Che fare

Occorre aspettare gli esiti della contrattazione. Lo stesso Miur ha rimandato all’esito della contrattazione ulteriori indicazioni sul tutor (CM n. 29/’04), che ad oggi non ci sono né ci possono essere. Il tutor (*vedi scheda 1.1.*) sul quale abbiamo espresso ampiamente un giudizio negativo, è una proposta del Governo che si dovrà obbligatoriamente confrontare con l’insieme delle nostre proposte. Pertanto, nessuna trattativa solo sul tutor ma trattativa su tutto quanto previsto dal Contratto. Inoltre, per quanto ci riguarda, nessuna conclusione sarà possibile senza prima avere discusso con i lavoratori le varie opzioni in campo le quali, a nostro avviso, devono tutte partire da un’attenta valorizzazione della dimensione collegiale e cooperativa della didattica. Infine, qualsiasi soluzione non potrà che essere comunque rispettosa dell’autonomia scolastica (*vedi scheda 5.1*) e condivisa dall’insieme dei lavoratori della scuola.

6.2 La Contrattazione di scuola e la legge 53/03

(art. 6 CCNL)

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

La contrattazione integrativa di scuola sulle varie materie previste dal contratto (art. 6), e sulle risorse in particolare, è obbligatoria e l'amministrazione, a nessun livello, può decidere in modo unilaterale e discrezionale sulle materie oggetto del contratto di scuola. Decidere unilateralmente, non attivare la contrattazione o mettere in campo manovre dilatorie ingiustificate si configura come comportamento antisindacale e quindi passibile di denuncia.

In linea generale, spetta alla contrattazione integrativa di scuola definire tutti gli aspetti (non didattici) legati all'organizzazione del lavoro e non regolati dal contratto nazionale, gli aspetti legati ai criteri di utilizzazione dei docenti nelle attività aggiuntive retribuite ed i criteri di utilizzo di tutte le risorse destinate dal contratto nazionale al salario accessorio del personale. In particolare, sulle risorse vanno contrattati i criteri di ripartizione tra le varie tipologie di personale, i criteri di utilizzazione del personale stesso nella varie attività retribuite e tutti i compensi forfettari.

Rispetto all'orario, il contratto nazionale (*art. 26 c. 5 CCNL/03*) prevede per la scuola primaria che nell'ambito delle 22 ore, la quota oraria eventualmente eccedente l'attività frontale e di assistenza a mensa (*ore di contemporaneità*) venga destinata, previa programmazione nell'ambito del POF:

- ad attività di arricchimento
- ad attività di recupero (individuale o per gruppi)
- per supplenze (*in assenza di programmazione*)

Nella scuola secondaria (*art. 26 c. 6 CCNL/03*) il contratto prevede che i docenti, il cui orario cattedra sia inferiore alle 18 ore settimanali (*vedi scheda 4.4*), siano tenuti al completamento dell'orario d'insegnamento prioritariamente in:

- ore disponibili in classi collaterali
- interventi didattici ed educativi integrativi con particolare riguardo (nella scuola dell'obbligo) alle esigenze di apprendimento e di flessibilità didattica
- supplenze
- attività parascolastiche ed interscolastiche

Nessuno può modificare unilateralmente il contratto né esonerare alcuni docenti da parte dell'orario obbligatorio d'insegnamento o "trasformarne" una quota in attività funzionale obbligatoria. Non è possibile nemmeno "diversificare" da docente a docente le attività funzionali obbligatorie rientranti nel profilo docente (art. 27)

A che punto è

Il contratto è vigente e pertanto oggi pienamente valido, vincolante, esigibile. Solo una modifica, in sede negoziale, delle norme citate sulla contrattazione di scuola può cambiare il quadro. Fino a quel momento tutti i soggetti, docenti, dirigenti scolastici, amministrazione, sono tenuti alla sua applicazione. Ogni comportamento difforme da parte del Dirigente o dell'amministrazione, può essere impugnato dal sindacato come

comportamento antisindacale e dal lavoratore come illegittimo rispetto al contratto nazionale.

Le nostre valutazioni

La contrattazione di scuola è uscita rafforzata dall'ultimo contratto alla luce delle positive esperienze messe in campo a partire dal 2000. La spinta autoritaria e neo centralistica del Ministro Moratti ha messo e continua a mettere sotto tiro proprio questo livello contrattuale. Occorre ricordare infatti che, anche nel 2003, in sede di rinnovo contrattuale nazionale all'ARAN, il Ministro cercò di ridurre le prerogative della contrattazione di scuola a puro livello informativo, senza poteri decisionali e il sindacato dovette ingaggiare un vero braccio di ferro con la controparte per conservarle interamente. Togliere potere al sindacato e alla contrattazione, rappresenta per il Ministro Moratti un assillo che emerge in continuazione.

Che fare

Occorre rafforzare ruolo e presenza delle RSU, esigendo il rispetto delle norme contrattuali sull'orario, sul profilo, sui compensi, nell'ambito delle materie previste dall'art. 6 del CCNL. Tenere ben presente che per legge (art. 40 c. 3 d.lgs n. 165/01) il contratto integrativo oltre a non poter comportare oneri aggiuntivi rispetto alle risorse spettanti, non può nemmeno violare norme del contratto nazionale. In particolare per quanto attiene al tutor nelle scuole non è possibile attivare il tutor (*vedi scheda 1.1*) perché:

- il CCNL non lo prevede e la contrattazione di scuola non può svolgersi in contrasto con il Contratto nazionale;
- le risorse del fondo dell'istituzione scolastica (FIS) sono vincolate e possono essere utilizzate per retribuire solo quanto previsto all'art. 86 c. 2 del contratto, e il tutor non è previsto.

Quindi qualsiasi forzatura da parte dell'Amministrazione Scolastica Territoriale, o da parte di Dirigenti Scolastici succubi delle pressioni del Ministero, sarebbe, oltreché illegittima, inaccettabile.

6.3 Gli Organi collegiali

Che cos'è: riferimenti normativi e contenuti

Gli Organi Collegiali mantengono le attribuzioni loro assegnate dai Decreti del '74 ora ricompresi nel Testo Unico delle Leggi sulle scuole (D.L.vo 297/'94).

Il Consiglio di Circolo o Istituto delibera sull'attività e la vita della scuola: detta indirizzi per la formulazione del Pof (*vedi scheda 5.1*) e poi lo adotta; adotta un regolamento sul complesso delle attività scolastiche (uso delle strutture, delle attrezzature, vigilanza alunni, biblioteca ecc.); adatta il calendario scolastico; detta criteri per lo svolgimento delle attività non curricolari e dei viaggi d'istruzione e visite; detta criteri per stabilire convenzioni e accordi con enti esterni; detta criteri per la formazione delle classi e per adattare l'orario alle condizioni del contesto territoriale.

Il Collegio dei Docenti è l'organo tecnico-professionale, con potere deliberante per tutto ciò che attiene a scelte pedagogico-didattiche. Gli stessi aspetti elencati per il Consiglio di Circolo o d'Istituto rientrano nelle competenze del Collegio laddove essi presentino anche aspetti pedagogico-didattici (l'orario, il calendario, le attività non curricolari, altre attività scolastiche nel rispetto dei criteri del Consiglio di Istituto ecc.).

In particolare, il Collegio: elabora il Pof, sulla base degli indirizzi del Consiglio; adegua i programmi di insegnamento, nell'ambito dell'ordinamento, alla situazione della scuola; formula proposte per l'orario e la formazione delle classi; promuove la sperimentazione; promuove l'aggiornamento dei Docenti; adotta i libri di testo e ogni altro strumento didattico anche alternativo ai libri di testo.

I Consigli di classe, intesi come organismi composti dai docenti responsabili delle attività educative e didattiche, mantengono tutti i loro poteri in materia didattica, di programmazione, sperimentazione, valutazione. Gli stessi Consigli di interclasse, su delibera del Collegio dei Docenti che ne detta anche i criteri di funzionamento, possono mantenere le loro prerogative, comprese quelle relative alla valutazione degli alunni.

A che punto è

L'apparente confusione del Governo, che in realtà ha un chiaro disegno politico che prova a realizzare in tutti i modi, e la "leggerezza" nell'affrontare regole e leggi con cui l'Amministrazione si muove nell'applicazione della legge 53/'03 spesso ingenerano dubbi ed equivoci sul ruolo e le competenze degli Organi Collegiali di scuola. A seguito dell'emanazione della CM 85/'04, nelle conferenze di servizio territoriali dei Dirigenti Scolastici (*vedi scheda 5.3*), ad esempio, l'Amministrazione fece correre l'idea che la valutazione ormai era prerogativa dei Docenti individualmente considerati, quasi che non vi fosse più bisogno di riunire i Consigli di classe in sede valutativa.

La contrattazione d'Istituto (*vedi scheda 6.2*), peraltro, lungi dall'intaccare i poteri degli Organi Collegiali, ha contribuito a fare ulteriore chiarezza dal momento che ha attribuito le questioni salariali e l'utilizzazione del personale alle relazioni sindacali di istituto.

Cosa ne pensa la FLC Cgil

Le prerogative degli Organi Collegiali non sono state superate dal Regolamento dell'Autonomia (*vedi scheda 5.1*) ma semmai confermate. E neppure la Legge 53/'03 e i Decreti applicativi le hanno intaccate. Esse vanno utilizzate perché gli Organi Collegiali continuano ad essere nel pieno della loro potestà e funzionalità.

Nulla (Indicazioni nazionali, strumenti didattici come il portfolio, programmazione, libri di testo, organizzazioni conseguenti, formazione relativa, valutazione, strumenti di certificazione) può essere deliberato se non seguendo l'iter di approvazione degli organi dell'istituzione scolastica.

E' stato da tempo posto alla discussione della Commissione parlamentare Cultura della Camera un disegno di legge unificato, in linea con la normativa Moratti che persegue l'obiettivo di destrutturazione della scuola pubblica anche tramite la riduzione degli spazi di partecipazione e di democrazia. Ma è chiaro da tempo che quella proposta, anche per la forte opposizione che abbiamo messo in campo, non ha alcuna possibilità di concludere il proprio iter e di diventare legge.

Suggerimenti

Gli Organi Collegiali, ciascuno per le proprie competenze, debbono essere utilizzati come presidio democratico e come garanzia e certezza di percorsi legalmente validi. Gli strumenti didattici (compresi i libri di testo (*vedi scheda 1.2*)) vanno deliberati dal Collegio dei Docenti sulla base di proposte che possono provenire dai Consigli di intersezione, di interclasse e di classe; i criteri della raccolta di documentazione del percorso formativo (*vedi scheda 1.4*) degli allievi sono prerogativa non delle case editrici con la proposta di moduli prestampati, ma del Collegio dei Docenti anche sulla base di proposte dei Consigli di intersezione di interclasse e di classe; gli strumenti di valutazione e certificazione (*vedi scheda 1.9*), in coerenza con i POF che hanno confermato le offerte formative dell'anno precedente, possono essere quelli adoperati nell'a.s. 2003-2004; la valutazione degli apprendimenti periodica e finale (*vedi la stessa tardiva Nota ministeriale del 9/5/2005 Prot. N. 4212*) è prerogativa degli Organi collegiali che operano su convocazione, sono presieduti dal Dirigente che si assicura dell'obbligatoria votazione e ne valida gli atti, deliberano in composizione perfetta, lasciano traccia su verbale firmato dal Dirigente e dal segretario verbalizzatore a garanzia degli operatori e dell'utenza.

7.1 Ricorsi e sospensive

Che cos' è: riferimenti normativi e contenuti

L'utilizzo delle vie legali è una prerogativa del sindacato per difendere i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei lavoratori che rappresenta.

L'azione legale non ha mai sostituito, per la FLC Cgil, l'azione sindacale, ma la integra sul versante dell'annullamento delle norme illegittime.

La FLC Cgil subito dopo l'approvazione della Legge 53/03 ha presentato, insieme alla Cisl e alla Uil Scuola, due ricorsi al TAR Lazio impugnando tutti gli atti di natura amministrativa che danno applicazione al Decreto 59/04.

Tra i provvedimenti impugnati al TAR, non c'è il Dlgs 59/04: trattandosi, infatti, di un atto che ha forza di legge il sindacato non può impugnarlo. Tale possibilità è data alle Regioni, che possono appellarsi alla Corte Costituzionale se ritengono che un provvedimento sia anticostituzionale. Cosa che, nel caso della Legge 53/03, hanno fatto il Friuli e l'Emilia Romagna.

Provvedimenti impugnati

I punti salienti dell'impugnativa

CM n. 2 del 13/01/04 relativa alle iscrizioni degli alunni a.s. 2004/05

La CM 2 è stata emanata prima dell'approvazione del Dlgs 59/04 da cui trae origine.

CM n. 29 del 5/03/04 che detta le istruzioni applicative del Dlgs 59/04

La CM 29 è illegittima in quanto applicativa del Dlgs 59/04, che a nostro parere viola:

- l'art. 76 della Costituzione perché va oltre gli ambiti delegati dalla Legge 53/03 a cui dovrebbe dare esclusivamente esecuzione (ad es.: monte ore annuale, tutor, portfolio, Indicazioni nazionali dei quali non c'è traccia nella legge base);
- l'art. 117 della Costituzione perché invade l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- le prerogative della contrattazione nazionale individuate dall'art. 40 del T.U. 165/01

CM n. 38 del 31/03/04 relativa all'adozione dei libri di testo per l'a.s.2004/05

La CM 38 a nostro parere è illegittima in quanto si basa sulle Indicazioni Nazionali allegate al Dlgs 59/04. L'impugnativa è stata effettuata predisponendo motivi aggiunti al ricorso presentato contro la CM 29 del 25/05/04.

Nell'a.s. 2004-2005 sempre con motivi aggiunti al ricorso presentato contro la C.M. 29 sono state impugunate le ultime circolari emanate dal Miur in applicazione del Dlgs 59/04.

Si tratta della CM n. 85 del 31.12.2004 che ha dettato le indicazioni per la valutazione degli alunni e per la certificazione delle competenze nella scuola primaria e secondaria di I grado, della CM n. 90 del 30.12.2004 sulle iscrizioni per l'a.s. 2005-2006 e della CM n.46 del 22.4.2005 sull'adozione dei libri di testo.

La diffida legale: il 29 marzo '04, insieme a Cisl e Uil, abbiamo diffidato il Ministro per la mancata attivazione della procedura contemplata all'art. 43 del CCNL, che prevede la convocazione all'ARAN dei sindacati scuola in relazione all'entrata in vigore della Legge 53.

Il Ministro ha tentato di introdurre il tutor per legge saltando qualsiasi contrattazione con i sindacati. Ma dopo aver ricevuto la diffida è stato costretto ad avviare la trattativa. Tutto si è concluso con un niente di fatto.

L'ultimo incontro (*vedi scheda 6.1*), infatti, risale al 24 novembre 2004 e cioè a quando l'Aran si è riservata di acquisire l'orientamento del Comitato di settore sulle posizioni espresse dai sindacati scuola sull'articolato proposto. Da allora non abbiamo ricevuto più alcuna informazione o convocazione.

A che punto è

I due ricorsi sono tuttora pendenti dinanzi al TAR Lazio in attesa della discussione di merito.

Il 7.7.2005 la Corte Costituzionale con sentenza n. 279 si è pronunciata sul ricorso presentato dall'Emilia Romagna e Friuli censurando il decreto Moratti sulla scuola dell'infanzia e del primo ciclo perché non è stata sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Le nostre valutazioni

La legge ed i decreti Moratti devono essere abrogati perché propongono una scuola discriminatoria e lesiva dell'autonomia scolastica. La Legge 53/03, come altri provvedimenti di questo Governo, contiene diversi elementi di illegittimità costituzionali ed è stata approvata con procedure formali discutibili.

Qualunque sia l'esito dei ricorsi presentati, non avrà incidenza sull'articolazione del POF, l'orario delle lezioni, l'organizzazione del lavoro e la scelta dei libri di testo. Tutto questo attiene all'autonomia professionale degli insegnanti (*vedi scheda 4.1*) e alle decisioni degli organismi di autogoverno della scuola (collegio e consiglio) (*vedi scheda 6.3*).

Che fare

La partita non è affatto chiusa e per quanto ci riguarda, pur consapevoli che le battaglie politiche non si vincono in tribunale, continueremo a perseguire il rispetto della legalità contro le violazioni normative.

Alla definizione delle schede hanno contribuito

**Maria Brigida
Americo Campanari
Rita Caneloro
Armando Catalano
Luisella De Filippi
Simonetta Fasoli
Liliana Fassa
Gabriella Giorgetti
Maurizio Lembo
Vito Meloni
Pino Patroncini
Gianni Righetti
Annamaria Santoro
Giovanna Zunino**

Finito di stampare il 31 agosto 2005
Il testo è stato curato da Maria Brigida, Claudia Brizzi, Fabio Mancini